

Jugendüberhang: entwicklungspolitische Risiken, Chancen und Handlungsmöglichkeiten

Angenendt, Steffen; Popp, Silvia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angenendt, S., & Popp, S. (2013). *Jugendüberhang: entwicklungspolitische Risiken, Chancen und Handlungsmöglichkeiten*. (SWP-Studie, 12/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-360755>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Steffen Angenendt / Silvia Popp

Jugendüberhang

Entwicklungspolitische Risiken,
Chancen und Handlungsmöglichkeiten

S 12
Juni 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Hintergrund
8	Demografische Ursachen des Jugendüberhangs
9	Umfang und Struktur des gegenwärtigen Jugendüberhangs
12	Risiken und Chancen des Jugendüberhangs
12	Jugendüberhang als kurzfristiges Sicherheitsrisiko
13	Jugendüberhänge als mittelfristige Entwicklungschance
15	Altenüberhänge als langfristiges Entwicklungsrisiko
17	Regionale und nationale Entwicklungstrends
17	Datenquellen und Datenqualität
18	Entwicklungstrends des Jugendüberhangs
21	Zentrale Handlungsfelder
21	Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte
22	Bildung
24	Beschäftigung
27	Schlussfolgerungen
30	Anhang
30	Abkürzungen
31	Tabellen

*Dr. Steffen Angenendt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Silvia Popp wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungs-
gruppe Globale Fragen*

**Jugendüberhang:
Entwicklungspolitische Risiken,
Chancen und Handlungsmöglichkeiten**

Trotz allgemein sinkender Geburtenraten wird die Weltbevölkerung bis Mitte dieses Jahrhunderts stark anwachsen. Zunehmen wird vor allem die Bevölkerung der ärmsten Staaten. In einigen Entwicklungs- und Schwellenländern hat indes schon vor geraumer Zeit ein Rückgang der Geburten eingesetzt. In diesen Ländern sind die Jahrgänge der unter 15-Jährigen mittlerweile deutlich schwächer besetzt als die der 15- bis 24-Jährigen. Wenn unter solchen Bedingungen Jugendliche und junge Erwachsene mehr als ein Fünftel der Gesamtbevölkerung stellen, wird dies als Jugendüberhang (*youth bulge*) bezeichnet.

In der entwicklungspolitischen Debatte werden seit längerem die Risiken diskutiert, die mit einem solchen Jugendüberhang verbunden sind. Gesellschaften mit einem großen Anteil an Jugendlichen, so eine häufig vertretene These, seien konfliktanfälliger als Bevölkerungen mit einer ausgeglichenen Altersstruktur. Der Jugendüberhang, als spezielle Form einer großen Jugendbevölkerung, stelle insofern ein Sicherheitsrisiko dar, als »wütende junge Männer« die Stabilität gerade der ärmsten Staaten gefährdeten. Mit den Jugendprotesten im »Arabischen Frühling« hat dieses Argument zusätzliche Beachtung erlangt. Solche Thesen finden auch in den Industrieländern Zustimmung – gerade weil sie griffig sind und dramatisieren. Aber wie begründet ist die Furcht vor diesen Risiken? Sind die zugrundeliegenden demografischen Aspekte und Prognosen zutreffend und differenziert genug? Und sind die üblicherweise angelegten kurzfristigen Maßstäbe geeignet, die Risiken vollständig zu erfassen?

In einer mittel- und längerfristigen Perspektive ergibt sich ein differenzierteres Bild des demografischen Wandels. So zeigt die Auswertung der Bevölkerungsprognosen der Vereinten Nationen (VN), dass die Folgen des demografischen Wandels vielschichtiger sind, als in der bisherigen politischen Debatte angenommen, und dass sie neben kurzfristigen auch mittel- und langfristige Probleme aufwerfen. Zu den kurzfristigen politischen Risiken für die Stabilität der betroffenen Entwicklungsländer kommen mittelfristig Sorgen darum hinzu, ob ihnen die Integration der großen Zahl von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in das Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt gelin-

gen wird. Das wiederum wäre aber die Voraussetzung dafür, dass sie den »demografischen Bonus« nutzen können, den eine junge Bevölkerung theoretisch bietet. Gelingt ihnen das nicht, handeln sie sich ein gravierendes längerfristiges Problem ein: Auch die Jugendüberhänge werden altern und im Laufe der Zeit zu Altenüberhängen. Diese zunehmende Zahl von Älteren gilt es zu versorgen. Dabei werden die Probleme der Entwicklungsländer denjenigen ähneln, vor denen die »demografisch alten« Industriestaaten (allen voran Japan, Italien und Deutschland) heute schon stehen. Allerdings werden viele Entwicklungsländer nicht die finanziellen und institutionellen Ressourcen besitzen, die nötig sind, um diese Herausforderungen zu bewältigen.

Problematisch ist zudem, dass die mit Jugendüberhängen einhergehenden Risiken zum Teil zeitversetzt, zum Teil aber auch gleichzeitig auftreten. Daher müssen die Jugendüberhänge und der demografische Wandel in all ihrer Komplexität wahrgenommen werden. Eine auf Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und Sichtbarkeit zielende Entwicklungszusammenarbeit sollte diese Probleme erkennen und Unterstützung anbieten. Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ergeben sich aus diesen Erkenntnissen vor allem drei Handlungsempfehlungen:

Erstens sollten Partnerländer mit einem aktuell bestehenden Jugendüberhang besonders unterstützt werden. Das gilt für Länder wie Afghanistan, Kongo, Mali, Nigeria und Timor-Leste, denen aufgrund von Kriegen und Konflikten ein Teil der erwachsenen Bevölkerung fehlt. Das gilt aber auch für Länder, die solche Verluste aufgrund von HIV/AIDS verzeichnen, wie viele Staaten im südlichen Afrika. In diesen Ländern drohen die immer noch extrem hohen Geburtenraten die Jugendüberhänge zu einem dauerhaften Problem zu machen. Die betreffenden Regierungen sollten in ihren Bemühungen um Familienplanung und reproduktive Gesundheit noch stärker als bisher unterstützt werden. Geholfen werden sollte aber auch Ländern, in denen der Jugendüberhang bereits abzunehmen und zu altern beginnt. Hier kommt es vor allem darauf an, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen gut auszubilden und in produktive Beschäftigungsverhältnisse zu bringen. Dies gilt in besonderem Maße für jene Länder Lateinamerikas, des Nahen Ostens, Nordafrikas, Süd- und Zentralasiens, in denen eine hohe Jugendarbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung die Chancen der Jugendlichen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe zunichtemachen. Hier müssen die Sekundär- und die berufs-

bezogene Ausbildung dringend ausgebaut werden, um einen Übergang vom schulischen in das Berufsleben zu gewährleisten. Zudem sollten diese Länder im Hinblick auf den Aufbau von sozialen Sicherungssystemen beraten werden.

Zweitens darf sich die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur auf die Risiken des Jugendüberhangs konzentrieren. Es kommt darauf an, auch die Chancen wahrzunehmen, die der demografische Wandel ebenfalls birgt. Insbesondere muss der »demografische Bonus« genutzt werden, wenn man die Risiken bewältigen will. Allerdings ist dieser Bonus zeitlich begrenzt. Auch hier kann die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Unterstützung leisten, indem sie Rahmenbedingungen fördert, die vor allem jungen Menschen Chancen auf eine Bildungs- und Erwerbsbeteiligung bieten. Wenn die Rechte dieser Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf wirtschaftliche, politische und soziale Beteiligung gewahrt werden, kann eine große Jugendbevölkerung auch als Motor von Entwicklung und Wachstum fungieren.

Drittens müssen für eine Berücksichtigung demografischer Prozesse in der Entwicklungszusammenarbeit konzeptionelle und organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden. Notwendig wäre eine systematische Einbeziehung demografischer Aspekte (*mainstreaming*) in die entwicklungspolitischen Länder- und Regionalprogramme, wie dies bereits bei der Geschlechterdimension der Fall ist. Die Bewältigung von Jugendüberhängen und deren Folgen sollte als langfristige und dauerhafte entwicklungspolitische Aufgabe verstanden werden. Ein *Mainstreaming* demografischer Aspekte würde der Entwicklungszusammenarbeit auch in anderen Feldern, die vom demografischen Wandel betroffen sind, größere Wirksamkeit und Nachhaltigkeit verleihen.

Hintergrund

Den Zusammenhängen zwischen Bevölkerung, Macht und Konflikt gilt schon seit der Antike das Interesse von Politik und Wissenschaft. Bis in die Moderne stand dabei die Bevölkerungsgröße von Ländern im Mittelpunkt, als eine wesentliche Quelle wirtschaftlicher, militärischer und politischer Macht. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg hat auch das Interesse an Bevölkerungsstrukturen und deren Einfluss auf Kriege und Konflikte zugenommen.¹ Inzwischen befasst sich die demografische Forschung vor allem mit der Dynamik solcher Strukturen, insbesondere mit den ungleichen Bevölkerungsentwicklungen in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern. Besondere Beachtung erfährt seit etwa zwei Jahrzehnten der Jugendüberhang,² verallgemeinernd verstanden als ein überproportionaler Anteil von Jüngeren an der Bevölkerung.

Dies kann insofern nicht erstaunen, als das öffentliche Interesse an demografischen Fragen beträchtlich ist. In den Industriestaaten wächst die Angst vor der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung. Die künftige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme bereitet Sorge, und generell wird nicht nur ein Verlust an sozialer Sicherheit, sondern auch an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vor allem im Vergleich mit den Schwellenländern befürchtet. Nach Schätzungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wird der Anteil der USA, Japans und der Eurozone an der Weltwirtschaft von derzeit 47 Prozent bis zum Jahr 2060 auf 28 Prozent sinken, der Anteil Chinas und Indiens dagegen von 24 auf 46 Prozent steigen – eine Entwicklung, die nach Auffassung der OECD und vieler anderer Beobachter wesentlich auf Veränderungen des Umfangs und der

Struktur der Bevölkerungen zurückzuführen ist.³ In vielen Entwicklungsländern wiederum herrscht die Befürchtung, der demografische Wandel könne das Verhältnis zwischen ethnischen und religiösen Gruppen sowie zwischen Jüngeren und Älteren verändern und neue innerstaatliche Konflikte mit sich bringen. Zunehmend wird auch gesehen, dass die schnell fortschreitende Verstädterung neben Chancen auch Risiken birgt, etwa die in Städten generell leichtere politische Mobilisierbarkeit von Unzufriedenen.⁴ Gleichwohl ist weithin die Unsicherheit groß, wie die demografischen Veränderungen im Einzelnen eingeschätzt werden sollen, welche Risiken mit ihnen verbunden sind und wie diese beeinflusst werden können.

All diese Aspekte gehören zum Themenkanon der politischen Demografie. Diese noch junge Disziplin widmet sich der »Erforschung der Größe, Zusammensetzung und Verteilung der Bevölkerung in Beziehung sowohl zur Regierung wie zur Politik«.⁵ Dabei werden Wechselwirkungen zwischen der demografischen Entwicklung und anderen Politikfeldern untersucht sowie politische Handlungsoptionen bei demografischen Veränderungen herausgearbeitet. In diesem Sinne können die Erkenntnisse der politischen Demografie auch der Entwicklungszusammenarbeit wertvolle Orientierungshilfen bieten. Obwohl sich die Datenlage zu demografischen Entwicklungen in den beiden letzten Jahrzehnten deutlich verbessert hat und auch die Verfahren zur Prognose künftiger Bevölkerungsentwicklungen leistungsfähiger geworden sind, fehlen

1 Steffen Angenendt/Wenke Apt, *Die demographische Dreiteilung der Welt. Trends und sicherheitspolitische Herausforderungen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2010 (SWP-Studie 28/2010), S. 13ff.

2 Richard P. Cincotta et al. identifizierten neben einer hohen Urbanisierungsrate, Knappheit der Ressourcen Wasser und Ackerland und der Ausbreitung von HIV/AIDS den Jugendüberhang als einen von vier Faktoren, die Bürgerkriege hervorrufen können. Vgl. Richard P. Cincotta et al., *The Security Demographic: Population and Civil Conflict after the Cold War*, Washington, D.C. 2003.

3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (Hg.), *Looking to 2060: Long-term Global Growth Prospects*, Paris 2012, S. 23f.

4 Marc Sommers, »Youth, War, and Urban Africa: Challenges, Misunderstandings, and Opportunities«, in: Blair A. Ruble et al. (Hg.), *Youth Explosion in Developing World Cities: Approaches to Reducing Poverty and Conflict in an Urban Age*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003 (Comparative Urban Studies Project), S. 25–43.

5 »The study of the size, composition, and distribution of population in relation to both government and politics« (zitiert in: Eric P. Kaufmann/Monica Duffy Toft, »Introduction«, in: Jack A. Goldstone/Eric P. Kaufmann/Monica Duffy Toft [Hg.], *Political Demography. How Population Changes Are Reshaping International Security and National Politics*, Boulder 2012, S. 3–9 [3f]).

der Disziplin nach wie vor präzise Fragestellungen, Methoden und Analyseinstrumente.⁶ Dies wird auch bei den Forschungen zum Jugendüberhang deutlich, die wichtige Anregungen für die Entwicklungszusammenarbeit bieten, aber noch erhebliche Lücken aufweisen.

Demografische Ursachen des Jugendüberhangs

Als Jugendüberhang wird ein überproportionaler Anteil von Jugendlichen an der Bevölkerung eines Landes bezeichnet. Ein einheitliches Konzept existiert bislang jedoch nicht. So besteht keine Einigkeit darüber, welche Referenzgröße zur Bemessung des Jugendanteils verwendet werden sollte: Der Anteil der Jugendlichen kann auf die Gesamtbevölkerung bezogen werden oder nur auf die erwachsene Bevölkerung, also Personen ab 15 Jahren.⁷ Die Konzepte weichen auch bei der Ziehung der Altersgrenzen voneinander ab. Nach der Definition der VN gelten alle Personen zwischen 15 und 24 Jahren als Jugendliche, unter 15-Jährige als Kinder. Andere Forscher und Institutionen setzen die obere Altersgrenze für Jugendliche bei 29 Jahren an, was den Jugendanteil deutlich erhöht.⁸

Ein Jugendüberhang kann verschiedene Ursachen haben. Meist ergibt er sich aus einer stark gesunkenen Säuglings- und Kindersterblichkeit und einem anschließenden Absinken der Geburtenrate.⁹ Wenn die Hygiene und die medizinische Versorgung besser werden und die Eltern erkennen, dass die Überlebenschancen ihrer Kinder steigen, geben mit einer gewissen Verzögerung auch die Geburtenraten nach. Die-

jenigen Alterskohorten, die vor dem Absinken der Geburtenrate geboren wurden, verschieben sich in der Bevölkerungspyramide nach oben, was einen (vorübergehenden) Jugendüberhang zur Folge hat. Ein solcher Jugendüberhang ist typisch für Länder wie Iran, Südkorea und Tunesien, die beispielsweise aufgrund früherer Familienplanungsprogramme die Geburtenrate schnell reduzieren konnten.

Eine zweite Ursache für einen Jugendüberhang können Epidemien sein, denen eine große Zahl von Erwachsenen zum Opfer fällt, wie beispielsweise im südlichen Afrika als Folge der Ausbreitung von HIV/AIDS. In dieser Region sind nach Schätzungen des Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) derzeit über elf Millionen Menschen mit dem HIV-Virus infiziert, 34 Prozent aller Infizierten weltweit.¹⁰ Mit dem Ansteigen der Sterberaten von Erwachsenen verändert sich das Verhältnis der Altersgruppen zugunsten der Jugendlichen.

Drittens kann Migration Ursache für einen Jugendüberhang sein. So ist zum Beispiel eine große Zahl junger Erwachsener auf der Suche nach Arbeitsplätzen in den Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate eingewandert. Dieser Jugendüberhang konzentriert sich auf die Städte, die aufgrund der größeren Arbeitskräftenachfrage die meisten Einwanderer anziehen.

Die verschiedenen Faktoren, die einen Jugendüberhang verursachen, können einzeln oder gemeinsam auftreten, was sich anhand von Bevölkerungspyramiden gut aufzeigen lässt. Ausgewiesen werden jeweils die Anteile der einzelnen Altersgruppen (in Fünfjahreskohorten) an der Gesamtbevölkerung. Die Bevölkerungspyramiden Irans, Afghanistans, Lesothos und Omans in Abbildung 1 veranschaulichen für das Jahr 2010 die unterschiedlichen Ursachen eines Jugendüberhangs und zeigen zudem, wie stark die Ergebnisse der diversen Methoden zur Berechnung des Jugendüberhangs voneinander abweichen.¹¹ Obwohl die Bevölkerungspyramiden unterschiedliche Formen haben, weisen die vier Länder auf die Gesamtbevölkerung bezogen einen ähnlich hohen Jugendüberhang zwischen 20,2 und 23,2 Prozent auf. Ver-

⁶ Kaufmann/Toft, »Introduction« [wie Fn. 5], S. 4f.

⁷ Vgl. Henrik Urdal, *The Devil in the Demographics: The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflict, 1950–2000*, Washington, D.C. 2004 (The World Bank Social Development Paper 14), S. 7.

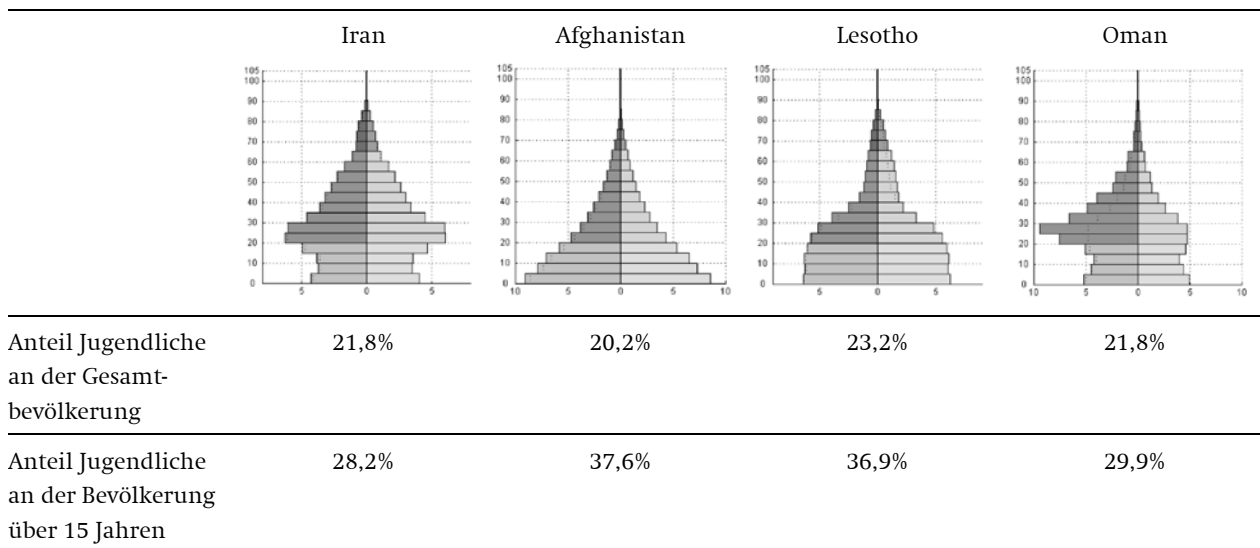
⁸ Beispielsweise bei Cincotta et al., *The Security Demographic* [wie Fn. 2]. Wieder andere Konzepte senken die untere Altersgrenze auf zehn Jahre, so bei: US Agency for International Development (USAID) (Hg.), *Youth and Conflict. A Toolkit for Intervention*, Washington, D.C. 2005.

⁹ Die Säuglingssterberate ist definiert als die jährliche Anzahl der vor Vollendung des ersten Lebensjahres gestorbenen Säuglinge bezogen auf 1000 Lebendgeborene im Kalenderjahr. Die Kindersterblichkeitsrate entspricht dem Anteil jener Kinder, die keine fünf Jahre alt geworden sind, bezogen auf 1000 Lebendgeborene. Die Geburtenrate gibt an, wie viele Kinder eine Frau durchschnittlich im Laufe ihres Lebens bekommen würde, wenn die altersspezifische Geburtenrate über ihre gesamtfertbare Lebenszeit konstant bliebe.

¹⁰ In Botsuana, Lesotho und Swasiland ist die Krankheit am stärksten verbreitet, hier liegt die Infizierungsrate bei über 20 Prozent der erwachsenen Bevölkerung; Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) (Hg.), *HIV/AIDS Health Profile Sub-Saharan Africa 2011*, S. 1.

¹¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Population Division, *World Population Prospects: 2010 Revision*, New York 2011.

Abbildung 1
Bevölkerungsstruktur von Iran, Afghanistan, Lesotho und Oman, 2010



Anm.: Die Bevölkerungspyramiden stellen die Alters- und Geschlechterstruktur einer Bevölkerung grafisch dar. Die vertikale Achse zeigt das Lebensalter an, die horizontale Achse den Anteil der betreffenden Alterskohorte an der Gesamtbevölkerung. Frauen erscheinen auf der rechten, Männer auf der linken Seite der Abbildung.

Quelle: UNDESA, Population Division, *World Population Prospects: 2010 Revision*, New York 2011; eigene Berechnungen.

wendet man hingegen als Indikator den Anteil der Jugendlichen an der erwachsenen Bevölkerung, also den Personen ab 15 Jahren, klaffen die Werte zwischen den Ländern sehr viel weiter auseinander.

Die Bevölkerungspyramide des Iran steht exemplarisch für einen temporären Jugendüberhang, der sich aus einem starken Absinken der Geburtenrate im Anschluss an eine Minderung der Säuglings- und Kindersterblichkeit ergibt. Das Beispiel Afghanistan zeigt, dass auch eine konstant hohe Geburtenrate zu einer anhaltend großen Zahl von jungen Menschen beiträgt, wenn die Gesamtbevölkerung den Referenzwert bildet. Legt man wie in der untersten Zeile von Abbildung 1 die erwachsene Bevölkerung Irans und Afghanistans zugrunde, werden die demografischen Unterschiede zwischen den Ländern deutlicher.¹² Länder mit weiterhin hohen Geburtenraten werden auch in mittelfristiger Perspektive große Jugendbevölkerungen aufweisen, während in Ländern, in denen die Geburtenrate abnimmt, der Anteil der Jugendlichen an der erwachsenen Bevölkerung kontinuierlich schrumpfen wird.

Auch am Vergleich von Lesotho und Oman lässt sich gut erkennen, dass ein Jugendüberhang verschiedene Formen annehmen kann. Wie so manche

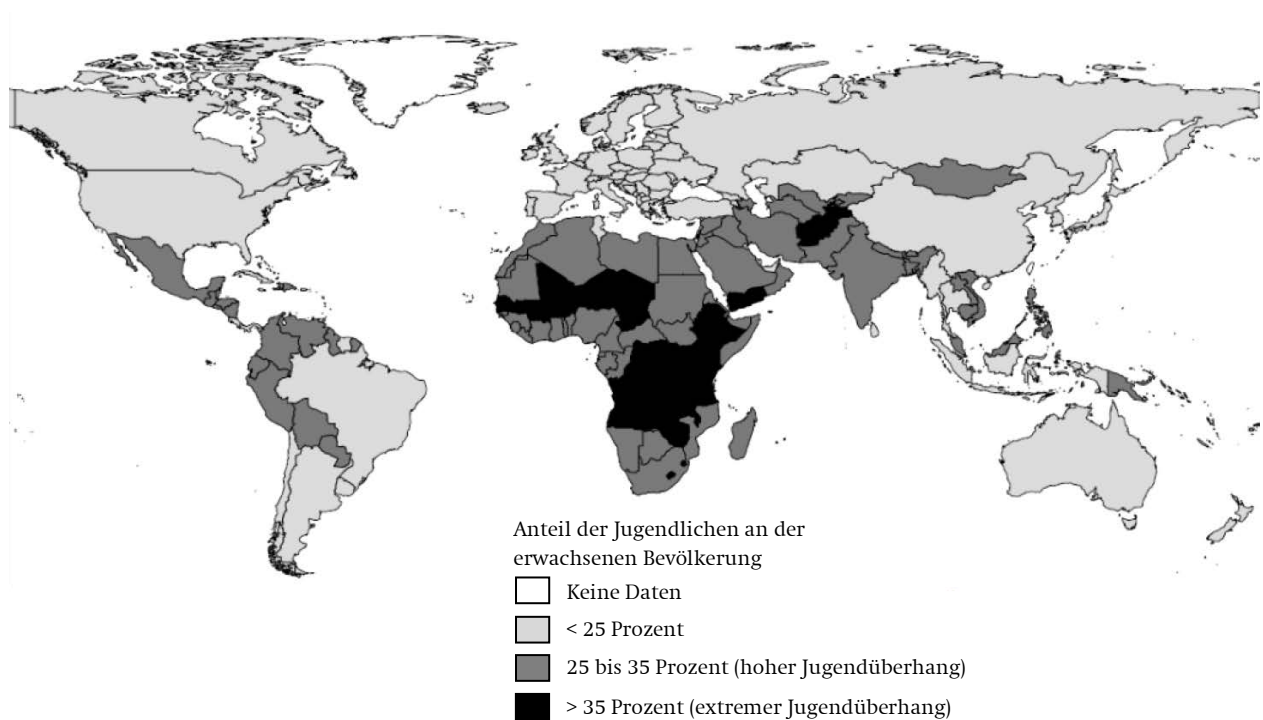
Länder des südlichen Afrikas leidet Lesotho unter einer hohen AIDS-bedingten Sterblichkeit von Erwachsenen. In Oman, wie in anderen Golfstaaten, kommt hingegen der starke Zuzug von jungen männlichen Arbeitsmigranten zum Tragen. In beiden Fällen ist ein – wenn auch im Ausmaß deutlich unterschiedlicher – überproportional hoher Anteil von Jugendlichen an der erwachsenen Bevölkerung und damit an der Erwerbsbevölkerung die Folge. Ob der Jugendüberhang in Lesotho auch mittelfristig bestehen bleibt, wird von den Erfolgen bei der Bekämpfung von HIV/AIDS abhängen. In den Golfstaaten werden – falls die Zuwanderer im Land bleiben und die Migrationspolitik nicht grundlegend revidiert wird – die derzeit überproportional besetzten Altersjahrgänge in der Bevölkerungspyramide nach oben rücken und der Jugendüberhang wird entsprechend abnehmen.

Umfang und Struktur des gegenwärtigen Jugendüberhangs

Von den etwa 7 Milliarden Menschen, die gegenwärtig weltweit leben, sind 1,2 Milliarden zwischen 15 und 24 Jahren alt. Das entspricht einem Anteil der Jugendlichen an der Weltbevölkerung von 17 Prozent und

¹² Urdal, *The Devil in the Demographics* [wie Fn. 7], S. 7.

Abbildung 2
Länder mit Jugendüberhängen 2010



Quelle: UNDESA, Population Division, *World Population Prospects: 2010 Revision*, New York 2011; eigene Berechnung und Darstellung.

einem Anteil an der erwachsenen Bevölkerung ab 15 Jahren von 24 Prozent. Für eine Analyse der Risiken und Chancen von Jugendüberhängen ist es notwendig, jene Staaten oder Regionen zu bestimmen, die über besonders große Jugendbevölkerungen verfügen. In der Forschung wird die Auffassung vertreten, dass die Wahrscheinlichkeit innerstaatlicher Konflikte deutlich zunimmt, wenn der Anteil der Jugendlichen an der erwachsenen Bevölkerung mindestens 25 Prozent beträgt.¹³ In dieser Studie wird bei einem solchen Anteil von einem »hohen« Jugendüberhang gesprochen. »Extreme« Jugendüberhänge – hier definiert als Anteil von Jugendlichen an der erwachsenen Bevölkerung von mehr als 35 Prozent – können hingegen nur auftreten und über einen längeren Zeitraum fortbestehen, wenn die Geburtenrate konstant auf hohem Niveau bleibt oder die Sterblichkeit im Erwachsenenalter besonders hoch ist. In Abbildung 2 werden Länder hervorgehoben, in denen hohe oder extreme

Jugendüberhänge existieren, berechnet nach den Schätzungen der VN für 2010.

Die Karte zeigt, dass vor allem Afrika viele Länder mit hohem oder extremem Jugendüberhang hat. Einzige Ausnahme ist Tunesien. Dort ist der demografische Wandel schon weiter vorangeschritten als in den Nachbarländern – eine Folge der bereits in den 1950er Jahren einsetzenden staatlichen Familienplanung, in deren Rahmen unter anderem das gesetzlich festgelegte heiratsfähige Alter angehoben worden ist und Abtreibungen legalisiert wurden.¹⁴ Im Ergebnis fiel in Tunesien die Geburtenrate zwischen 1960 und 1980 von über sieben auf unter drei Kinder pro Frau. Der Anteil der Jugendlichen an der erwachsenen Bevölkerung erreichte daher bereits in den 1980er Jahren mit über 36 Prozent seinen höchsten Wert und ist seitdem kontinuierlich gesunken.

Der Großteil der Länder mit einem extremen Jugendüberhang befindet sich in Subsahara-Afrika. Zu den Spitzenreitern zählen Simbabwe und Swasiland,

¹³ Steffen Kröhnert, »Demografische Faktoren bei der Entstehung gewaltsamer Konflikte. Eine empirische Untersuchung für den Zeitraum von 1950 bis 2000«, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 35 (2006) 2, S. 120–143 (135).

¹⁴ Elizabeth Leahy et al., *The Shape of Things to Come. Why Age Structure Matters to a Safer, More Equitable World*, Washington, D.C. 2007, S. 49.

die aufgrund einer AIDS-bedingten hohen Sterblichkeit Erwachsener Jugendanteile von mehr als 40 Prozent verzeichnen. Insgesamt weisen gegenwärtig weltweit 25 Länder einen extremen Jugendüberhang auf. Nur sechs von ihnen liegen nicht auf dem afrikanischen Kontinent: Afghanistan, Jemen, Mikronesien, die Palästinensischen Gebiete, Tadschikistan und Timor-Leste.¹⁵ Auffallend viele dieser Länder waren in den letzten zwei Jahrzehnten Schauplatz von Bürgerkriegen oder zwischenstaatlichen Konflikten.

In den Staaten des Nahen Ostens variiert der Anteil Jugendlicher an der erwachsenen Bevölkerung erheblich. Die Spannweite reicht von Katar (Jugendanteil von 16,8 Prozent) bis Jemen (39,5 Prozent). Während Israel mit 19,9 Prozent einen verhältnismäßig geringen Jugendüberhang aufweist, beträgt er in den Palästinensischen Gebieten 36,7 Prozent. Diese Divergenzen spiegeln unter anderem die unterschiedlichen Geburtenraten und die höchst uneinheitliche sozio-ökonomische Entwicklung in der Region wider, die vor allem in den Golfstaaten zu einer Zuwanderung von Arbeitskräften beigetragen hat. In anderen Weltregionen finden sich ebenfalls Unterschiede, die aber weniger stark ausgeprägt sind, wobei alle Regionen durch eine variierende Bandbreite an Jugendanteilen gekennzeichnet sind: In Zentralasien bilden Kasachstan (24,4 Prozent) und Tadschikistan (36,8 Prozent) die Pole, in Südasien Sri Lanka (20,5 Prozent) und Afghanistan (37,6 Prozent), in Südostasien Thailand (18,7 Prozent) und Timor-Leste (37,6 Prozent) und in Südamerika Brasilien (22,6 Prozent) und Bolivien (31,1 Prozent).

¹⁵ Zu den afrikanischen Ländern mit einem extremen Jugendüberhang zählen: Angola, Äthiopien, Burkina Faso, Burundi, Gambia, Kenia, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Ruanda, Sambia, Senegal, Simbabwe, Swasiland, Tansania, Tschad und Uganda.

Risiken und Chancen des Jugendüberhangs

Jugendüberhänge bergen in jeder Phase des demografischen Wandels spezifische Risiken: kurzfristige Sicherheitsrisiken, mittelfristige Entwicklungsrisiken und langfristige Altersrisiken. Gleichwohl kann sich aus volkswirtschaftlicher Sicht ein hoher Anteil an Jugendlichen und damit potentiell Erwerbstätigen positiv auf das Wirtschaftswachstum eines Landes auswirken. Denn eine relativ große Zahl von Erwerbstätigen bei einer relativ kleinen Zahl von alten und jungen Menschen erhöht das Potential für Konsum, Ersparnisse und Investitionen. Ein solch günstiges Verhältnis von Erwerbsbevölkerung (meist definiert als Personen zwischen 15 und 65 Jahren) zu Abhängigen (in Gestalt von Kindern und alten Menschen) wird als »demografischer Bonus« bezeichnet.¹⁶ Er setzt das Auftreten eines Jugendüberhangs voraus, der allerdings nicht auf einer hohen Sterblichkeit im erwerbstätigen Alter, sondern auf einem Sinken der Geburtenrate beruhen muss, weil nur dann die Zahl der zu versorgenden Kinder abnimmt. Wenn darüber hinaus auch noch günstige wirtschaftliche, soziale und politische Rahmenbedingungen bestehen, die Rechte junger Menschen gewahrt werden und hinreichend in ihre Bildung, Ausbildung und Beschäftigung investiert wird, kann eine große Jugendbevölkerung auch zum Motor von Entwicklung und Wachstum werden – und der demografische Bonus in eine demografische Dividende übergehen. Ein solcher demografischer Bonus ist aber nicht von Dauer und verwandelt sich nicht automatisch in eine Dividende. Vielmehr setzt er eine gesunde und gut gebildete Arbeitsbevölkerung voraus und stellt sich nur bei entsprechenden Rahmenbedingungen ein. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, können auch mögliche Potentiale des demografischen Wandels nicht genutzt werden und dessen negative Folgen wiegen dann umso schwerer.

¹⁶ Grundlegendes dazu bei David E. Bloom et al., *The Demographic Dividend. A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, Santa Monica, Cal. 2003.

Jugendüberhang als kurzfristiges Sicherheitsrisiko

In der sicherheitspolitischen Forschung war lange Zeit die These verbreitet, dass eine überproportional große Jugendbevölkerung schon als solche ein Konfliktrisiko darstellt.¹⁷ Auswertungen von Konfliktdatenbanken zeigen denn auch, dass in demografisch sehr jungen Staaten ein vielfach höheres Risiko für den Ausbruch interner Konflikte besteht als in »alten« Staaten und dass hohe Geburtenraten und eine hohe Mortalität sehr häufig mit autokratischen Herrschaftsformen einhergehen. Nachweisen lässt sich auch eine umgekehrte Korrelation zwischen dem Demokratisierungsgrad einer Gesellschaft und ihrer Altersstruktur: Gesellschaften, die im demografischen Übergang bereits weit fortgeschritten sind, niedrige Geburtenraten aufweisen und eine lange Lebenserwartung bieten, sind in signifikant höherem Ausmaß entwickelte Demokratien und wenig konflikthanfällig.¹⁸ So lassen sich zwar statistische Korrelationen zwischen der Altersstruktur einer Gesellschaft und ihrer Konflikthanfälligkeit feststellen, aber die Forschungsergebnisse legen auch den Schluss nahe, dass ein großer Jugendüberhang weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für gewaltförmige Konflikte darstellt.¹⁹ Dabei gibt es durchaus Beispiele – nicht zuletzt die jüngsten politischen Umwälzungen in den arabischen Staaten –, in denen der Jugendüberhang eine Rolle gespielt hat. Gegen einen grundsätzlichen Wirkungszusammenhang spricht aber, dass etwa in Staaten Südasiens oder im südlichen Afrika eine vergleichbare politische Mobilisierung ausgeblieben ist, obwohl sie eine ähnliche Bevölkerungsstruktur aufweisen.

¹⁷ Vgl. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York 1996; Jack A. Goldstone, »Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict«, in: *Journal of International Affairs*, 56 (2002) 1, S. 245–263; Gunnar Heinsohn, *Söhne und Weltmacht: Terror im Aufstieg und Fall der Nationen*, Zürich 2003.

¹⁸ Leahy et al., *The Shape of Things to Come* [wie Fn. 14], S. 56f.

¹⁹ Vgl. Paul Collier/Anke Hoefler/Dominic Rohner, *Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War*, Oxford: Centre for the Study of African Economies (CSAE), 2006 (CSAE Working

Diese Erkenntnis hat in der Forschung zu der Überzeugung geführt, dass ein Jugendüberhang nur dann politische Proteste oder gewaltförmige Konflikte hervorruft, wenn andere Einflussfaktoren hinzukommen und wirksam werden. Dazu zählt vor allem der soziale Wandel: Insbesondere wenn in der betreffenden Gesellschaft ein tiefgehender Wandel stattgefunden hat und im Zuge dessen die Lebenserfahrungen der jüngeren Generation von denen der älteren Generationen in beträchtlichem Maße abweichen, die jüngere Generation sich benachteiligt fühlt und ein Gemeinschaftsgefühl entwickelt, das sie von den Älteren abgrenzt.

Das Beispiel der »baby boomer« in Nordamerika und Europa seit den frühen 1950er Jahren deutet auf einen solchen Zusammenhang. Bei diesen war das Bewusstsein, zu einer neuen und großen Generation zu gehören, mit Machtansprüchen, dem Drängen auf Reformen und dem Wunsch nach einer Teilhabe an politischen Entscheidungen und der Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft verbunden; die ältere Generation hatte zuvor den Jüngeren den Zugang zu politischer Macht verwehrt, Reformen verhindert und damit Jugendprotesten Auftrieb gegeben. Allerdings ist auch dieser Zusammenhang nicht zwingend, denn es gibt umgekehrt Beispiele für Länder mit einem großen Jugendüberhang, in denen die an der Macht befindliche Generation das Aufkommen von Protestbewegungen frühzeitig unterbunden hat, indem sie zu repressiven Maßnahmen griff oder einzelne Jüngere machtpolitisch inkorporierte (oder beides). Dies war etwa in vielen autoritär geführten südostasiatischen und lateinamerikanischen Ländern seit den 1970er Jahren der Fall.

In der politischen Demografie besteht inzwischen weitgehend Konsens, dass sozioökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen und die Form der politischen Herrschaft entscheidend dafür sind, ob ein Jugendüberhang auslösender Faktor für politischen Konflikt ist oder nicht. Im Umkehrschluss gehört zu diesem Konsens auch die Überzeugung, dass demografisch bedingte Konfliktrisiken und damit auch die Risiken von Jugendüberhängen zumindest teilweise politisch zu beeinflussen sind.²⁰ Bei der Analyse konkreter Fälle kommt es insofern auch darauf

an, die jeweilige Form der politischen Herrschaft zu analysieren und jene Faktoren zu identifizieren, die konflikttreibend wirken.²¹

So ist das Risiko gewaltförmiger Konflikte dann besonders groß, wenn die betreffende Regierung eine politische Beteiligung der jüngeren Generation zu verhindern sucht. Hoch ist die Konfliktwahrscheinlichkeit auch, wenn die Regierung durch eine Krise geschwächt ist. Diese kann materieller Art sein, etwa eine militärische Niederlage oder wirtschaftliches Versagen, aber auch ideologischer Natur, etwa wenn die Regierung eine Ideologie verfolgt, die von der jüngeren Generation abgelehnt wird. Eine dritte Variante wäre eine politische Krise, die beispielsweise eintreten kann, wenn ein Führungswechsel bevorsteht. Eine solche Führungskrise in einer Phase großer politischer und gesellschaftlicher Unsicherheit kann ein Machtvakuum mit sich bringen, das sich von Aktivisten der Jugendbewegungen ausnutzen lässt. Diese durch bestimmte Formen der politischen Machtausübung begünstigten Konflikte sind insbesondere dann zu erwarten, wenn unter der jungen Generation zuvor eine starke Ausweitung von sekundärer und tertiärer Bildung stattgefunden hat. Hierfür gibt es zahlreiche Beispiele, von der Französischen Revolution 1789 über die Revolutionen von 1848, die antiautoritären Proteste in den 1960er Jahren in Nordamerika und Europa, die Revolten in Lateinamerika und China in den 1980er Jahren bis hin zu den Jugendprotesten des »Arabischen Frühlings«.²²

Jugendüberhänge als mittelfristige Entwicklungschance

Eine unzureichende politische, soziale und wirtschaftliche Teilhabe von Jugendlichen kann erhebliche negative Auswirkungen auf die sozioökonomische Entwicklung der betroffenen Länder haben. Denn um den demografischen Bonus in eine Dividende zu verwand-

²¹ Jack A. Goldstone, »Youth Bulges and the Social Conditions of Rebellion«, in: *World Politics Review*, (November 2012), S. 13–17 (15).

²² Ob sich der Zusammenhang zwischen der Ausweitung des Bildungsniveaus und der Konfliktwahrscheinlichkeit empirisch nachweisen lässt, darüber gibt es in der politischen Demografie allerdings unterschiedliche Auffassungen; siehe Bilal Barakat/Henrik Urdal, *Breaking the Waves? Does Education Mediate the Relationship between Youth Bulges and Political Violence?*, Washington, D.C. 2009 (The World Bank Policy Research Working Paper 5114).

Paper Series 10); Leahy et al., *The Shape of Things to Come* [wie Fn. 14]; Urdal, *The Devil in the Demographics* [wie Fn. 7].

²⁰ USAID (Hg.), *Youth and Conflict* [wie Fn. 8]; International Rescue Committee (Hg.), *Investing in a Youth Dividend. An Analysis of Donor Strategies, Programs and Funding for Youth and Livelihoods in Conflict- and Crisis-affected Contexts*, New York 2012.

deln, muss die Bildungsinfrastruktur auf die größere Zahl von Jugendlichen vorbereitet und der Arbeitsmarkt in der Lage sein, die zusätzlichen Arbeitskräfte zu absorbieren. Gelingt dies nicht, kann das vorhandene Humankapital nicht genutzt werden.

Dass gut ausgebildete junge Menschen einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung leisten können, ist insbesondere für die südostasiatischen »Tigerstaaten« gut dokumentiert.²³ Im Rückblick lässt sich erkennen, dass etwa ein Drittel des wirtschaftlichen Aufschwungs, den die Länder seit Mitte der 1970er Jahre erlebt haben, auf einen hohen Anteil an Jugendlichen und den entsprechenden Zuwachs an Arbeitskräften zurückzuführen war.²⁴ Heute jedoch können viele Länder – insbesondere im Nahen Osten, in Nordafrika und Osteuropa – von ähnlich günstigen demografischen Entwicklungen nicht profitieren, obwohl ihr Bildungsniveau höher ist als jenes der Tigerstaaten zu Beginn ihres wirtschaftlichen Aufschwungs. Diese Länder verzeichnen eine extrem hohe Jugendarbeitslosigkeit und einen steigenden Anteil von Jugendlichen, die dem Arbeitsmarkt generell den Rücken gekehrt haben (*discouraged*). Betroffen sind vor allem junge Frauen.

Die Nutzung eines demografischen Bonus kann aber auch durch andere Faktoren beeinträchtigt werden, beispielsweise durch einen gewissen Anteil von HIV/AIDS-Infizierten im erwerbsfähigen Alter. In einzelnen Ländern hat die Zahl der Sterbefälle aufgrund von AIDS dramatische Ausmaße angenommen. Die Überlebenswahrscheinlichkeit im Erwachsenenalter – definiert als das Maß der Wahrscheinlichkeit, dass 15-Jährige 60 Jahre alt werden – ist beispielsweise mit 36,2 Prozent in Simbabwe weltweit am geringsten.²⁵ Zum Vergleich: In der Schweiz liegt die Über-

lebenswahrscheinlichkeit bei fast 95 Prozent.²⁶ Aufgrund des HIV/AIDS-bedingten Arbeitsausfalls sinken zudem das Arbeitskräfteangebot und die Arbeitsproduktivität und damit letztlich auch die Sparquote, die Investitionen und andere Beiträge, die für die Volkswirtschaft wichtig sind. Auch die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen schwinden rapide, wenn sie einen oder beide Elternteile verlieren, nicht zuletzt deshalb, weil sie die Einkommensverluste der Familie durch Mitarbeit kompensieren müssen. Darüber hinaus haben die älteren Kinder häufig die Versorgung der jüngeren Geschwister zu übernehmen. Letzteres betrifft junge Mädchen in besonderem Maße, was ihre Bildungschancen mindert, einen späteren Zugang zu Beschäftigung und Einkommen erschwert und letztlich die Entwicklung des Landes hemmt.

Die Phase, in der das Verhältnis von Arbeitsbevölkerung zu abhängigen Kindern und alten Menschen besonders günstig ist, dauert meist 30 bis 40 Jahre. Der demografische Bonus hält also nur eine bestimmte Zeitspanne vor. Sie beginnt nach Definition der VN, wenn der Anteil von Kindern an der Gesamtbevölkerung auf unter 30 Prozent fällt, und sie dauert so lange an, wie der Anteil der über 65-Jährigen unter 15 Prozent liegt. Tabelle 1 zeigt Beginn und voraussichtliches Ende des Zeitraums, in dem ein demografischer Bonus für die entwicklungspolitisch relevanten Weltregionen besteht.

Tabelle 1
Dauer des Zeitraums, in dem ein demografischer Bonus besteht (nach Regionen)

Region	Beginn	Ende
Afrika		
Südliches Afrika	2020	2070
Nordafrika	2020	2050
Ost-/Mittel-/Westafrika	2050–2055	2085–2090
Asien		
Südostasien	2010	2045
Indien	2010	2050
Süd-/Zentralasien (ohne Indien)	2025	2060
(zum Vergleich: China)	1990	(2025)
Lateinamerika/Karibik	2000–2015	2030–2040

Quelle: UNDESA, Population Division, *World Population to 2300*, New York 2004, S. 74.

²³ Zur Entwicklung Südkoreas siehe beispielsweise Lilli Sippel et al., *Schwieriges Wachstum. Bevölkerungsdynamik – das vergessene Thema der Entwicklungspolitik*, Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2010, S. 7f; eine ausführliche Untersuchung des Zusammenhangs von sinkenden Geburtenraten und wirtschaftlicher Entwicklung findet sich bei Monica Das Gupta et al., *Population, Poverty, and Sustainable Development. A Review of the Evidence*, Washington, D.C. 2011 (The World Bank Policy Research Working Paper 5719).

²⁴ David E. Bloom/Jeffrey G. Williamson, *Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (NBER), 1997 (Working Paper 6268), S. 11.

²⁵ Auf diese Berechnung haben die Kindersterblichkeit und die natürliche Sterblichkeit aufgrund eines hohen Lebensalters keinen Einfluss.

²⁶ UNDESA, *World Population Prospects* [wie Fn. 11].

Im Vergleich der afrikanischen Regionen zeigt sich, dass es erhebliche Unterschiede bezüglich des Beginns und der Dauer gibt, in der eine demografische Dividende zu erzielen ist. Sowohl die Länder des südlichen als auch die des nördlichen Afrikas stehen kurz vor dem Eintritt in diese Phase. In den restlichen afrikanischen Regionen setzt sie aufgrund der weiterhin hohen Geburtenraten erst in der Mitte des Jahrhunderts ein, also deutlich später. Zu diesem Zeitpunkt ist die Phase in Nordafrika bereits beendet.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die unzureichende Nutzung eines demografischen Bonus außerordentlich nachteilig. Denn dann lassen sich auch die Voraussetzungen nicht schaffen, um die betroffenen Gesellschaften auf die längerfristigen Folgen der demografischen Alterung vorzubereiten.

Altenüberhänge als langfristiges Entwicklungsrisiko

Nach allen längerfristig angelegten demografischen Prognosen wird die Weltbevölkerung stark altern, und zwar in sämtlichen Weltregionen (wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß). Als Konsequenz werden auch die derzeitigen Jugendüberhänge altern oder – bildlich gesprochen – die stark besetzten Alterskohorten in den Bevölkerungspyramiden nach oben rücken. In diesem Zusammenhang lassen sich auch einige der bisher diskutierten sicherheitspolitischen Risiken relativieren, die manche mit Jugendüberhängen verbinden. So lautet die weit verbreitete These vom »geriatriischen Frieden«,²⁷ dass ein Sinken der durchschnittlichen Kinderzahl einer Gesellschaft mit einem Nachlassen der Konfliktbereitschaft einhergeht. Kinder würden wertvoller und Eltern wären weniger bereit, sie »für militärische Abenteuer zu opfern«. Zudem steige mit der Alterung das Interesse an medizinischer und finanzieller Altersversorgung, was in der Folge die Regierungen zunehmend unter Druck setzt, öffentliche Haushaltsmittel zu Lasten von Verteidigungsetats umzuschichten. Befürworter dieser These sehen sich durch die offenkundige Neigung vieler Staaten bestätigt, Armeen zu verkleinern und der technischen Kriegsführung Vorrang zu geben.²⁸

Bislang ist noch nicht hinreichend untersucht, ob solche Zusammenhänge auch für Länder gelten, die sich noch in früheren Stadien des demografischen Übergangs befinden, und welche anderen Faktoren dabei mäßigend oder konfliktfördernd wirken. Allerdings gibt es auch in diesem Fall Grund zu der Vermutung, dass kein einfacher und direkter Nexus zwischen Altersstrukturen und Konfliktbereitschaft besteht: Das Beispiel des früheren Jugoslawien in den 1990er Jahren – schon damals lag der Anteil der Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung in allen ehemaligen Republiken bei unter 18 Prozent – lehrt, dass auch Länder mit einem hohen Altersdurchschnitt nicht vor gewaltförmigen Konflikten gefeit sind.

Am Beispiel Chinas lässt sich deutlich machen, wie gravierend sich das Verhältnis von Jüngeren und Älteren in den nächsten Jahrzehnten verschieben wird. Viele Jahrzehnte wird China noch eine stark ungleiche Besetzung der verschiedenen Alterskohorten aufweisen; erst gegen Ende des Jahrhunderts ist eine annähernde Gleichverteilung der Altersgruppen zu erwarten. Wegen der steigenden Lebenserwartung werden dann allerdings die Zahl der Älteren und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung erheblich größer sein.

Abbildung 3 (S. 16) zeigt darüber hinaus, dass der Jugendüberhang den betroffenen Staaten und der Staatengemeinschaft zwar kurz- und mittelfristig entsprechende Aufmerksamkeit abverlangen wird, dass er aber als vorübergehendes Phänomen anzusehen ist. In vielen Ländern wird der Jugendüberhang (mit je unterschiedlicher Geschwindigkeit) in zwei bis drei Jahrzehnten allmählich abnehmen und sich zu einem »Altenüberhang« wandeln. Die Frage wird dann sein, ob die betreffenden Länder in der Lage sind, diese starken Jahrgänge im Alter angemessen zu versorgen. Für die Volksrepublik wurde die Prognose formuliert: »China wird alt werden, bevor es reich wird.«²⁹ Den weltweiten Trend beschrieb ein Beobachter mit der Feststellung: »Die Welt wird sich noch für einige Jahrzehnte mehr und mehr bevölkern, aber mit alten

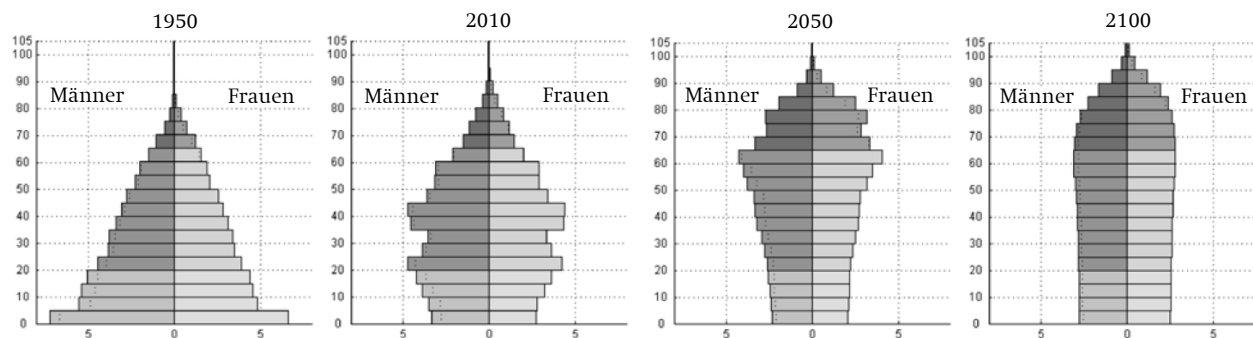
²⁷ Mark J. Haas, »A Geriatric Peace? The Future of U.S. Power in a World of Aging Populations«, in: *International Security*, 32 (Sommer 2007) 1, S. 112–147 (114).

²⁸ Als Übersicht: Steffen Angenendt/Wenke Apt, »Demografie – Einfluss auf die Sicherheit«, in: Bundesakademie für Sicher-

heitspolitik (Hg.), *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Ergänzungsband II, Hamburg 2009, S. 275–307.

²⁹ »China will grow old before it gets rich« (zitiert in: »China's Achilles Heel. A Comparison with America Reveals a Deep Flaw in China's Model of Growth«, in: *The Economist*, 21.4.2012).

Abbildung 3
Veränderung der Altersstruktur in China, 1950–2100



Quelle: UNDESA, Population Division, *World Population Prospects: 2010 Revision*, New York 2011.

Menschen.«³⁰ Den Ländern bleibt also nur ein gewisser Zeitraum zwischen dem Jugend- und dem Altenüberhang, in dem sie sich auf den steigenden Anteil an älteren Menschen vorbereiten können. Sie müssen in dieser Zeit eine möglichst große Zahl von Erwerbsfähigen in produktive Beschäftigungsverhältnisse bringen.

Inzwischen lässt sich die demografische Alterung verlässlich prognostizieren, ihre Triebkräfte und Folgen sind bekannt. Die geringen (und möglicherweise noch weiter abnehmenden) Geburtenraten in den Industrieländern legen die Vermutung nahe, dass ein hoher Entwicklungsstand mit hohen Kosten verbunden ist, die Eltern für Kinder aufzubringen haben, deren wirtschaftlicher Nutzen für die Eltern wiederum geringer ist, insbesondere wenn ihre Altersversorgung durch Pensionen und andere Absicherungssysteme gewährleistet wird. Hinzu kommt, dass sich mit steigendem Wohlstand und Bildungsniveau traditionelle Rollen- und Geschlechterbilder verändern. Dies trägt ebenfalls zu einer Reduzierung der tatsächlichen (wenn auch nicht unbedingt der gewünschten) Zahl an Kindern bei.³¹ Sollten Ein-Kind-Familien auch in den weniger reichen Ländern zunehmen und viele dieser Einzelkinder nur noch eine kleine Zahl von direkten Verwandten haben, schränkt dies zwangsläufig die Möglichkeit ein, die Familie zur sozialen Absiche-

rung heranzuziehen. Damit steigt wiederum die Abhängigkeit von staatlichen und anderen Institutionen, die der Daseinsvorsorge und der Versorgung im Alter dienen.

³⁰ »The world will continue to grow more crowded for several more decades, but crowded with old people« (zitiert in: Phillip Longman, »Gray Planet: The Politics of Global Aging«, in: *World Policy Review*, 20.11.2012, S. 3–6).

³¹ Vgl. hierzu beispielsweise Charlotte Höhn et al., *Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik*, Studie im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart 2006.

Regionale und nationale Entwicklungstrends

Die Trends bei der Entwicklung der Jugendüberhänge einzelner Länder lassen sich anhand globaler Statistiken und Bevölkerungsprojektionen bestimmen. Der wichtigste »Produzent« von international vergleichbaren Daten ist die VN-Abteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA). Sie stellt mit den »World Population Prospects«³² eine umfassende, in zweijährigem Turnus aktualisierte Datenbank bereit, in der demografische Kennziffern von Ländern, Gebieten und aggregierten Regionen sowie nationale, regionale und globale Bevölkerungsprojektionen gespeichert sind.³³ Üblicherweise beruhen die Projektionen auf den Daten zur vergangenen Bevölkerungsentwicklung und stützen sich zudem auf Annahmen über die künftige Fertilität, Mortalität und Migration. Dazu verwendet man die Kohorten-Komponenten-Methode.³⁴

32 Die hier verwendeten Daten beziehen sich auf alle Mitgliedstaaten der VN, die mehr als 100 000 Einwohner haben (ohne Südsudan, der 2010 noch zum Sudan gehörte). Hinzu kommen die chinesischen Sonderverwaltungszone Hongkong und Macao, die rechtlich umstrittenen Staatsgebiete Westsahara und die Palästinensischen Gebiete sowie die Überseegebiete Aruba, Channel Islands, Französisch-Polynesien, Französisch-Guyana, Guadeloupe, Guam, Martinique, Mayotte, Neukaledonien, Niederländische Antillen, Puerto Rico, Réunion und die Jungferninseln. In der Summe ergibt das 196 Länder oder Gebiete. Der Einfachheit halber wird in der folgenden Analyse von Ländern gesprochen, auch wenn sie keinen anerkannten Staaten entsprechen. Vgl. UNDESA, *World Population Prospects* [wie Fn. 11].

33 Auf diese Datenbank greifen auch andere Institutionen bei der Erstellung ihrer globalen Bevölkerungsstatistiken und -projektionen zurück, insbesondere das Population Reference Bureau der USA und das österreichische International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Diese Institutionen stützen sich in ihren Berechnungen allerdings auf andere Annahmen und verwenden eigene Berechnungsmethoden. Nähere Informationen zu den unterschiedlichen Methoden finden sich bei Wolfgang Lutz/Samir K.C., »Dimensions of Global Population Projections: What Do We Know about Future Population Trends and Structures?«, in: *Philosophical Transactions of the Royal Society*, (2010) 365, S. 2779–2791.

34 Die Kohorten-Komponenten-Methode wird bei Bevölkerungsprojektionen am häufigsten verwendet. Neben den einzelnen Geburtsjahrgängen (Kohorten) werden dabei die Komponenten Geburten, Sterbefälle und Wanderungen berücksichtigt. Anhand der jeweiligen Überlebenswahrscheinlichkeiten werden zunächst die nach Altersjahren und Geschlecht getrennten Geburtsjahrgänge einer Bevölkerung

Datenquellen und Datenqualität

Bei der Bestimmung der Risiken und Chancen von Bevölkerungsentwicklungen sind die zugrundeliegenden Daten von zentraler Bedeutung. Wie zuverlässig sind diese Daten und die aus ihnen abgeleiteten Projektionen? Die VN stützen sich bei ihren Prognosen auf eine Vielzahl von Datenquellen. Nur ungefähr die Hälfte der von den VN betrachteten Länder führt demografische Statistiken, die detailliert genug sind, um die Bevölkerungsentwicklung nach der Kohorten-Komponenten-Methode ermitteln zu können.³⁵ Die Datenerhebung in Industrieländern greift meist auf Bevölkerungsregister zurück, die durch mehr oder weniger regelmäßige Erhebungen (Zensus und Mikrozensus) ergänzt und korrigiert werden. In den Entwicklungsländern basieren die Schätzungen hingegen häufig auf Stichproben und Erhebungen, die internationale Organisationen finanzieren. Die von der US Agency for International Development (USAID) und VN-Organisationen durchgeführten »Demographic and Health Surveys« beispielsweise legen den Fokus auf Bevölkerungsentwicklung und Gesundheit, während für die vom United Nations Children's Fund (UNICEF) ins Leben gerufene »Multi-Indicator Cluster Surveys« Daten zur Lage von Frauen und Kinder erhoben werden. Die Daten aus diesen Quellen können stark voneinander abweichen und müssen daher mittels statistischer Verfahren angepasst werden. So berechnet die VN-Bevölkerungsabteilung die Geburtenrate, die wichtigste Größe bei Vorausberechnungen der Bevölkerung, als einen (mit Erfahrungswerten gewichteten) Mittelwert der verfügbaren Daten.³⁶ Betrachtet man einzelne Länderbeispiele näher, wird schnell deutlich, wie ungenau schon allein die Angaben zur aktuellen Fertilität sein können – und wie groß die Ungenauigkeit der daraus ermittelten künftigen Fertilitäten sein muss.

Jahr für Jahr fortgeschrieben. Im nächsten Schritt erfolgt eine Anpassung der jeweiligen Kohorte unter Bezugnahme auf das Migrationssaldo. Abschließend wird jedes neue Jahr auf Basis der altersspezifischen Geburtenraten um jeweils einen weiteren Geburtsjahrgang ergänzt.

35 UNDESA, *World Population Prospects* [wie Fn. 11].

36 Ebd.

Mit besonderen Unsicherheiten sind Prognosen des Wanderungsgeschehens behaftet. Wanderungen hängen ganz erheblich von wirtschaftlichen Bedingungen und migrationspolitischen Entscheidungen ab und lassen sich daher kaum prognostizieren. Sterblichkeit und Lebenserwartung sind dagegen noch relativ genau vorherzusagen. Dennoch gibt es auch hier Unsicherheiten: So können erhöhte Sterberaten, die sich aus unverhofften Seuchen, Umweltkatastrophen oder Kriegen ergeben, naturgemäß nicht in die Vorhersagen einbezogen werden.³⁷

An den Bevölkerungsprognosen ist zudem problematisch, dass ihnen zahlreiche implizite Annahmen zugrunde liegen, die bei der Anwendung der Prognosen nicht mehr hinterfragt werden. Dies wird am Beispiel der Fertilität besonders deutlich: So lautet eine grundsätzliche Annahme, dass gerade die ärmsten Länder in Zukunft einen signifikant besseren Zugang zu Verhütungsmitteln haben werden. Ob dies tatsächlich so sein wird, hängt aber von politischen Entscheidungen ab, die sich nicht vorhersagen lassen. Entscheidungen wie die der früheren US-Regierung unter George W. Bush, den Zugang zu Verhütungsmitteln in diesen Ländern nicht mehr zu fördern, können solche Bevölkerungsprojektionen erheblich beeinflussen.³⁸

Bei der Prognose von Fertilitäten gibt es weitere Annahmen, die nur unzureichend hinterfragt werden: Üblicherweise wird angenommen, dass die Geburtenraten in Ländern, die schon heute extrem niedrige Werte verzeichnen (wie Japan, Italien, Deutschland und viele osteuropäische Staaten), mittel- und langfristig wieder steigen und sich mit 2,1 Kindern pro Frau dem sogenannten rechnerischen Ersatzniveau einer Bevölkerung annähern werden. Auch diese Annahme ist (wie jene über den Zugang zu Verhütungsmitteln) letztlich weder theoretisch noch empirisch begründet. Die daraus abgeleiteten Prognosen der künftigen Bevölkerungsentwicklung könnten sich als viel zu optimistisch erweisen.³⁹

³⁷ Angenendt/Apt, *Die demographische Dreiteilung der Welt* [wie Fn. 1], S. 11.

³⁸ Unter der Bezeichnung »Mexico City Policy« hatten die USA 2001 für einige Jahre ihre Politik wieder aufgenommen, solchen entwicklungspolitischen Projekten die Unterstützung zu versagen, die Abtreibungen förderten oder aktiv dafür warben. Siehe Richard P. Cincotta/Barbara B. Crane, »The Mexico City Policy and U.S. Family Planning Assistance«, in: *Science New Series*, 294 (Oktober 2001) 5542, S. 525–526.

³⁹ Zur Diskussion: Wolfgang Lutz/Vegard Skirbekk/Maria Rita Testa, »The Low-Fertility Trap Hypothesis: Forces That May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe«, in: *Vienna Yearbook of Population Research* 2006, S. 167–192.

Den Forschern und Institutionen, die solche Projektionen erarbeiten, sind diese Unsicherheiten in der Regel bewusst.⁴⁰ Daher werden immer mehrere Szenarien entworfen, die sich auf unterschiedliche Annahmen zur Entwicklung der Geburtenrate stützen. Bei Zugrundelegung eines mittleren, hohen und geringen Wachstums ergibt sich eine gewisse Spannweite der Bevölkerungsentwicklung.⁴¹ Anhand der drei Szenarien lässt sich zeigen, dass bereits marginale Veränderungen der Geburtenrate die Gesamtzahl in einem Land lebender Menschen modifizieren können, insbesondere in bevölkerungsreichen Ländern. Am Beispiel Indiens wird dies deutlich: Dort werden im Jahr 2050 unter Annahme eines geringen Bevölkerungswachstums weniger als 1,5 Milliarden Menschen, bei mittlerem Wachstum 1,7 Milliarden und bei hohem Wachstum über 1,9 Milliarden Menschen leben. Die Verwendung unterschiedlicher Szenarien hat nicht zuletzt Auswirkungen auf die Annahmen zur künftigen Bevölkerungsstruktur und damit auch zum Anteil von Jugendlichen an der Bevölkerung.

Entwicklungstrends des Jugendüberhangs

In vielen Weltregionen hat der Anteil der Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung den Höchststand längst überschritten: In Südostasien und Lateinamerika war das bereits in den 1980er Jahren der Fall, in Ostasien in den 1990er Jahren und in Nordafrika und Südasien zu Beginn des Jahrtausends. Laut den Projektionen der VN wird die Weltbevölkerung bis zum Jahr 2025 von heute sieben auf acht Milliarden Menschen anwachsen, die Jugendbevölkerung dagegen auf dem heutigen Niveau stagnieren.⁴² Global

⁴⁰ Lutz/K.C., »Dimensions of Global Population Projections« [wie Fn. 33], S. 2783f.

⁴¹ Das Szenario eines mittleren Wachstums wird entsprechend der geschilderten Fortschreibung vergangener Trends der Geburtenrate berechnet. Beim Szenario eines hohen Wachstums wird angenommen, dass die durchschnittliche Kinderzahl um ein halbes Kind pro Frau höher läge als in der mittleren Variante. Beim Szenario eines geringen Wachstums gilt dagegen die Annahme, dass die durchschnittliche Kinderzahl um ein halbes Kind pro Frau niedriger wäre. Zusätzlich gibt es noch das Szenario eines konstanten Wachstums, bei welchem angenommen wird, dass die Geburtenrate unverändert bleibt. Ausführlich zu den Berechnungsmethoden: UNDESA, *World Population Prospects* [wie Fn. 11].

⁴² Auch wenn die Jugendbevölkerung in globalem Maßstab stagniert, heißt dies nicht, dass einzelne Länder nicht kurzzeitig einen hohen Zuwachs an Jugendlichen aufweisen können. Dieses Phänomen ist im »demografischen Echo« begrün-

betrachtet wird auch der Anteil von Jugendlichen an der erwachsenen Bevölkerung weiter sinken. Nur in wenigen Ländern wie Niger, dem Land mit der weltweit höchsten Geburtenrate, wird der Jugendanteil nach VN-Prognosen bis zum Jahr 2025 noch um mehr als einen Prozentpunkt steigen. Dort bringt eine Frau im Durchschnitt mehr als sieben Kinder zur Welt.

Diese Entwicklung bedeutet, dass im Jahr 2025 nur noch wenige Länder einen extremen Jugendüberhang aufweisen werden, mit einem Jugendanteil von mehr als 35 Prozent. Hierzu gehören Angola, die Demokratische Republik Kongo, Malawi, Mali, Mosambik, Niger, Sambia, Tschad, Uganda und – als einziges nicht-afrikanisches Land – Afghanistan. Aufgrund der anhaltend hohen Geburtenraten konnte in diesen Ländern der demografische Bonus bisher nicht zum Tragen kommen. Das Wachstum der Jugendbevölkerung birgt enorme Anforderungen gerade für jene Staaten, denen die Ressourcen fehlen, um die zusätzlich benötigte Infrastruktur für Bildung und Gesundheit bereitzustellen. Alle Länder mit einem mittelfristigen extremen Jugendüberhang – mit Ausnahme von Angola und Sambia – sind gemäß der Klassifikation der Weltbank »low-income economies«, deren jährliches Bruttonationaleinkommen (BNP) pro Person weniger als 1025 US-Dollar beträgt.⁴³

Ebenfalls abnehmen wird die Zahl der Länder mit einem hohen Jugendüberhang von 25 bis unter 35 Prozent: bis zum Jahr 2025 von derzeit 79 auf 55 Länder. Diese werden dann hauptsächlich im Nahen Osten, in Subsahara-Afrika sowie in Süd- und Zentralasien vorzufinden sein. In den kommenden Jahrzehnten werden aus den jungen Alterskohorten entsprechend stark besetzte ältere Kohorten, der Anteil älterer Menschen wird insgesamt zunehmen. In der demografischen Forschung wird von einer »alten« Bevölkerung gesprochen, wenn mehr als 15 Prozent der Erwachsenen über 65 Jahre alt sind. Das trifft heute vor allem auf die Industriestaaten zu, mit Ausnahme einiger karibischer Inselstaaten. In zwanzig Jahren wird sich dies aber grundlegend gewandelt haben. Abbildung 4 (S. 20) zeigt die Altenüberhänge für das Jahr 2035.

det. Danach steigt die absolute Geburtenzahl erneut, sobald die geburtenstarken Jahrgänge des Jugendüberhangs bzw. deren Nachkommen in das reproduktionsfähige Alter eintreten.

⁴³ Sambia wird zu den »lower-middle-income economies« mit einem BNP zwischen 1026 und 4035 US-Dollar gezählt, Angola zu den »upper-middle-income economies« mit einem BNP von 4036 bis 12 475 US-Dollar. Nähere Informationen zur Länderklassifizierung finden sich auf der Weltbank-Website: <<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>>.

Bis zum Jahr 2035 wird die Zahl der Länder mit einem Anteil von mehr als 15 Prozent Älteren an der erwachsenen Bevölkerung steigen: von heute 59 auf mehr als 100 Länder. Besonders stark von der Alterung betroffen sind Ostasien, Russland, der Kaukasus sowie einige Länder Süd- und Zentralamerikas. Auch in Thailand werden in 20 Jahren die über 65-Jährigen einen Anteil von mehr als 27 Prozent an der erwachsenen Bevölkerung haben. Untersuchungen besonders stark alternder Industriestaaten lassen erkennen, dass die Alterung früherer Jugendüberhänge langfristig insgesamt eher negative Auswirkungen auf Wirtschaftskraft und Produktivität hat, vor allem weil sich das Verhältnis von Erwerbsbevölkerung zu Rentnern verändert.⁴⁴

Es ist äußerst schwierig, die langfristigen makroökonomischen Auswirkungen der Alterung von Staaten zu prognostizieren, die in ihrer sozioökonomischen Entwicklung noch nicht so weit vorangeschritten sind. Institutionen wie die Weltbank warnen vor der zunehmenden Gefahr von Altersarmut, die für Entwicklungs- und Schwellenländer besteht, weil es an sozialen Sicherungssystemen (wie Rentenversicherungen) für deren Bevölkerung fehlt und weil die Familien kleiner werden. Die politische Antwort ist in vielen Regionen – vor allem in Lateinamerika – die Einführung nicht-beitragsabhängiger Sozialrenten.⁴⁵

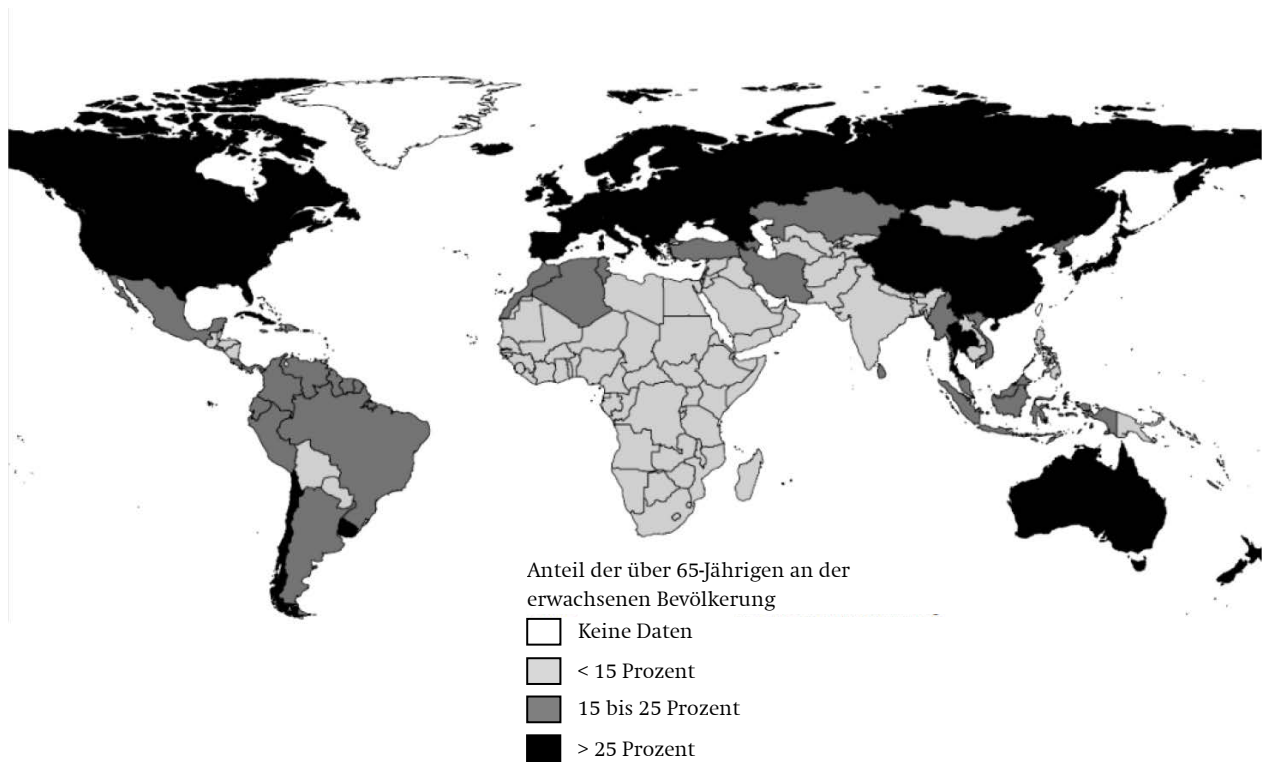
Weithin unklar ist zudem, ob sich durch die Alterung eines Jugendüberhangs die Beschäftigungschancen der nachgeborenen Generation langfristig verbessern. Vielen Ländern des Kaukasus, des Nahen Ostens und Nordafrikas ist es trotz günstiger demografischer Ausgangsbedingungen und einer erheblichen Steigerung des Bildungsniveaus bisher nicht gelungen, den demografischen Bonus in eine demografische Dividende zu verwandeln. In Ägypten, Armenien und Iran liegt das vor allem an einer seit Jahren anhaltend hohen Jugendarbeitslosigkeit.⁴⁶

⁴⁴ Siehe exemplarisch: Dieter Bräuninger, *Alterssicherung und Staatsverschuldung im Eurogebiet*, Frankfurt a. M.: Deutsche Bank Research, 5.7.2011 (Beiträge zur europäischen Integration, EU-Monitor 83); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.), *Herausforderungen des demografischen Wandels*, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden 2011.

⁴⁵ Robert Holzmann/David A. Rabalino, »Overview and Preliminary Policy Guidance«, in: *Closing the Coverage Gap – The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, Washington, D.C.: The World Bank, 2009.

⁴⁶ Vgl. zu Nordafrika: Steffen Angenendt/Silvia Popp, *Jugendarbeitslosigkeit in nordafrikanischen Ländern. Trends, Ursachen und Möglichkeiten für entwicklungspolitisches Handeln*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2012 (SWP-Aktuell 34/2012).

Abbildung 4
Weltweite Altenüberhänge 2035 (nach Ländern)



Quelle: UNDESA, Population Division, *World Population Prospects: 2010 Revision*, New York 2011; eigene Berechnung und Darstellung.

Zentrale Handlungsfelder

Drei Aspekte gilt es in besonderem Maße zu berücksichtigen, um den demografischen Bonus zu nutzen: Erstens lässt sich dieser Bonus nur dann in eine Dividende verwandeln, wenn die in vielen Ländern immer noch hohen Geburtenzahlen reduziert werden. Hierfür sind Familienplanung, reproduktive Gesundheit und entsprechende Rechte entscheidende Voraussetzungen. Zweitens kann die Umwandlung in eine demografische Dividende nicht gelingen, wenn man nicht in Bildung, Ausbildung und Beschäftigungsförderung investiert und soziale Sicherungssysteme aufbaut, die als Ersatz für hohe Kinderzahlen wirken. Drittens ist der zeitliche Spielraum für solche Hilfen begrenzt.

Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte

Die in den vergangenen Jahrzehnten erzielten Erfolge bei der Senkung der Geburtenzahlen beruhen unter anderem auf Familienplanungsprogrammen. Diese waren bereits in den 1960er Jahren Teil der nationalen Entwicklungsstrategien einzelner Länder. Seit den 1970er Jahren stehen sie auch auf der internationalen entwicklungspolitischen Agenda. Die starke Zunahme an HIV-Infizierten seit den 1990er Jahren hat den Umgang mit Fragen der Familienplanung und der öffentlichen Gesundheit (*public health*) verändert. Vor allem internationale Organisationen entwickelten Gesundheitsprogramme, denen menschenrechtliche Ansätze zugrunde liegen und die dabei die Gesamtheit der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte (SRGR) berücksichtigen sollen.⁴⁷ Auf der dritten Internationalen Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung in Kairo (ICPD) wurden 1994 entsprechende Prinzipien formuliert, etwa für die medizinische Betreuung von Müttern vor und nach der Geburt und für Gesundheitsdienstleistungen, die auf eine Verminderung sexuell übertragbarer Krankheiten abzielen. Inbegriffen sind auch die Gleichstellung der Ge-

schlechter, speziell die Überwindung geschlechtsspezifischer Gewalt und das Recht auf Abtreibung. 2005 wurde der Zugang zu in diesem Sinne umfassend verstandenen Gesundheitsdienstleistungen in den Katalog der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) aufgenommen.⁴⁸

Gleichwohl besteht trotz aller Erfolge bei der Reduzierung der Geburtenraten weiterhin Handlungsbedarf. Bislang konnte sich kein Land – mit Ausnahme der ölexportierenden Golfstaaten – sozioökonomisch entwickeln, wenn die Geburtenrate nicht zurückgeführt wurde.⁴⁹ Dabei ist umstritten, ob umgekehrt die wirtschaftliche Entwicklung, gemessen an der Hebung des Einkommensniveaus, Einfluss auf die Reduzierung der Geburtenrate hat.⁵⁰ Demgegenüber spielen die Minderung der Säuglings- und Kindersterblichkeit, Familienplanungsprogramme, ein erhöhtes Bildungsniveau (siehe nächster Abschnitt), die Sexualerziehung von Jugendlichen und die Stärkung der Frauenrechte nachweislich eine wichtige Rolle für die Senkung der Geburtenrate.⁵¹ Aus entwicklungspolitischer Sicht ist die Differenz zwischen der gewünschten und der tatsächlichen Zahl an Kindern von besonderer Bedeutung für die Art der Maßnahmen, die zu ergreifen sind, um hohe Geburtenraten zu senken.

Auf der einen Seite können ungewollte Schwangerschaften, die aus einem Mangel an modernen Verhütungsmitteln resultieren, Ursache für anhaltend hohe Geburtenraten sein. Schätzungen zufolge ist in Entwicklungsländern die Anzahl der Frauen zwischen 15 und 49 Jahren, die gar keinen oder nur eingeschränkten Zugang zu Verhütungsmitteln haben, leicht gefallen: von 226 (2008) auf 222 Millionen Frauen (2012). Dies bedeutet aber zugleich, dass immer noch 25,5

48 J. Joseph Speidel et al., »Population Policies, Programmes and the Environment«, in: *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 364 (2009) 1532, S. 3049–3065 (3053).

49 Vgl. Sippel et al., *Schwieriges Wachstum* [wie Fn. 23], S. 7.

50 John Bongaarts, »Can Family Planning Programs Reduce High Desired Family Size in Sub-Saharan Africa?«, in: *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, 37 (Dezember 2011) 4, S. 209–216 (211).

51 The World Bank (Hg.), *Determinants and Consequences of High Fertility. A Synopsis of the Evidence*, Washington, D.C. 2010, S. 11.

47 John Bongaarts/Steve W. Sinding, »Family Planning as an Economic Investment«, in: *The SAIS Review of International Affairs*, 31 (Sommer/Herbst 2011) 2, S. 35–44 (36f).

Prozent aller Frauen im gebärfähigen Alter, die Schwangerschaften gerne vermeiden würden, ihren Bedarf an Verhütungsmitteln nicht decken können.⁵² In diesen Fällen ist die Zahl der gewünschten Kinder geringer als die Geburtenrate, die Frauen gebären also mehr Kinder, als sie möchten. Um dies zu korrigieren, sind klassische entwicklungspolitische Maßnahmen, etwa die Verbesserung des Zugangs zu Verhütungsmitteln und Familienplanungsprogramme, notwendig und erfolgversprechend.

Diese Maßnahmen stoßen jedoch an Grenzen, wenn der Wunsch nach einer großen Familie stark ausgeprägt ist, wie dies vor allem – aber nicht nur – für West- und Zentralafrika gilt. So geben nach Studien von USAID auch verheiratete Frauen in Pakistan und Jordanien an, ideal sei eine Zahl von vier oder mehr Kindern. Die Liste der Länder, in denen die Zahl der gewünschten Kinder am höchsten ist, führt Tschad an, gefolgt von Niger. In beiden Ländern wird von verheirateten Frauen als ideal die Zahl von über neun Kindern angegeben.⁵³ Warum in einigen Regionen und Ländern der Wunsch nach großen Familien so stark ist, wird in der Forschung sehr unterschiedlich erklärt. Die Ansätze reichen vom Einfluss der Religion, der Notwendigkeit von Kindern für die Alterssicherung bis zur Rolle von Kindern als Statussymbol.

Auch wenn in dieser Frage Forschungslücken bestehen, sind doch die mit hohen Geburtenraten verbundenen Risiken für das Individuum und die Volkswirtschaft hinlänglich bekannt. Hohe Geburtenraten bedeuten erhöhte Gesundheitsgefährdungen für Mütter, sie mindern die Erwerbsbeteiligung der Frauen und belasten die Bildungsinfrastruktur. Ungeachtet dieser Risiken weisen immer noch 26 Länder eine Geburtenrate von mehr als fünf Kindern pro Frau auf. Die meisten dieser Länder, die von den VN als »high fertility countries« klassifiziert werden, liegen in Subsahara-Afrika, aber auch Afghanistan, Jemen und Timor-Leste gehören in diese Gruppe.⁵⁴ Die bisherigen Erfolge bei der Reduzierung der Geburtenraten lehren

aber auch, dass ein Sinken der Geburtenraten nicht automatisch Wachstum und Entwicklung mit sich bringt. Die Lebensperspektiven von Jugendlichen aus stark besetzten Altersgruppen werden – wie oben bereits angesprochen – durch Engpässe im Bildungssystem oder auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigt, die als Indiz dafür gelten können, dass die betroffenen Länder nicht auf die Aufnahme einer so großen Anzahl Jugendlicher vorbereitet sind.

Bildung

Bildung ist eine notwendige Voraussetzung für Innovation, Fortschritt und sozioökonomische Entwicklung. In den MDGs wird gefordert, die allgemeine Grundschulbildung (MDG 2) bis 2015 zu verwirklichen.⁵⁵ Hierbei wurden in den letzten Jahrzehnten bemerkenswerte quantitative Erfolge erzielt: So stieg die weltweite Grundschulabschlussquote zwischen 2000 und 2009 von 80 auf 87 Prozent.⁵⁶ Nach wie vor bestehen aber erhebliche regionale Unterschiede: Nur in Lateinamerika und der Karibik ist das 100-Prozent-Ziel nahezu erreicht. In Zentral- und Ostasien sowie dem Pazifik stehen die Chancen gut, dass bis 2015 allen Kindern der Besuch einer Grundschule ermöglicht wird. Der Nahe Osten, Nordafrika und Südasien haben derzeit Grundschulabschlussquoten von nahezu 90 Prozent, in Subsahara-Afrika dagegen liegen sie weiterhin bei unter 70 Prozent.⁵⁷ Die Daten müssen allerdings mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden. Nur dann lassen sich sinnvolle Schlussfolgerungen für die Bildungspolitik ziehen:

Erstens sagen die Quoten nichts über die Qualität der Bildung, über das Schüler-Lehrer-Verhältnis, die

⁵² Susheela Singh/Jacqueline E. Darroch, *Adding It Up: Costs and Benefits of Contraceptive Services. Estimates for 2012*, New York: Guttmacher Institute, Juni 2012, S. 7f.

⁵³ Charles F. Westoff, *Desired Number of Children: 2000–2008*, Calverton, Md.: USAID, Februar 2010 (DHS Comparative Reports Nr. 25), S. 4f.

⁵⁴ Zu den »high fertility countries« zählen Angola, Äquatorialguinea, Benin, Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, die Komoren, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Malawi, Mali, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Tansania, Tschad und Uganda. Vgl. UNDESA, *World Population Prospects* [wie Fn. 11].

⁵⁵ Zur Information über den aktuellen Stand der Zielerreichung geben die VN jährlich einen Fortschrittsbericht heraus. Siehe VN (Hg.), *Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2012*, Berlin 2012.

⁵⁶ Trotz einer Hebung der Grundschulabschlussquote bedingt das anhaltende Bevölkerungswachstum, dass die Zahl der Kinder ohne Schulzugang steigen könnte. Prognosen der UNESCO zeigen, dass sich unter Fortschreibung des gegenwärtig bei den Einschulungsraten zu beobachtenden Trends die Zahl der Kinder ohne Zugang zu Bildung von 67 Millionen (2008) auf 72 Millionen im Jahr 2015 erhöhen könnte. Siehe hierzu Deutsche UNESCO-Kommission (Hg.), *Weltbericht Bildung für alle 2011. Die unbeachtete Krise: Bewaffneter Konflikt und Bildung. Kurzfassung*, Bonn 2011, S. 4.

⁵⁷ The Worldbank/International Monetary Fund (IMF) (Hg.), *Global Monitoring Report 2012. Food Prices, Nutrition, and the Millennium Development Goals*, New York 2012, S. 8.

Ausstattung der Unterrichtsräume oder die Inhalte der Lehrpläne aus. Die Indikatoren zur Messung von Bildung beschränken sich meist auf die Nettoquote für die Einschulung, die Quoten für den Grundschulabschluss und die Alphabetisierung der 15- bis 24-Jährigen. Ein gutes Beispiel für die Diskrepanz zwischen quantitativen Erfolgen und qualitativen Fortschritten liefert das indische Bildungssystem. So wird im Jahresbericht der indischen Nichtregierungsorganisation Pratham für das Jahr 2012 darauf verwiesen, dass in ländlichen Gebieten nur etwas mehr als die Hälfte der Schüler in der fünften Klasse einen Standardtext auf dem Niveau der zweiten Klasse lesen können. Dies bedeutet, dass die Kinder auch nach 5000 Unterrichtsstunden nicht in der Lage sind, einen einfachen Text zu verstehen.⁵⁸

Zweitens wird die Wechselwirkung zwischen dem Bildungsniveau und der demografischen Entwicklung übersehen, wenn man sich auf die Primärbildung fokussiert. Grundsätzlich haben die Gleichstellung der Geschlechter und die Anhebung des Bildungsniveaus der Frauen erheblichen Einfluss auf die Reduzierung der Geburtenrate. Je gebildeter die Frau ist, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie Verhütungsmittel nutzt, die Geburt des ersten Kindes zeitlich nach hinten verschiebt und weniger Kinder bekommt. Dabei führt aber nicht die primäre, sondern erst die sekundäre Bildung der Frauen zu einer merklichen Reduzierung der Geburtenrate. Eine Studie für Subsahara-Afrika zeigt, dass Frauen mit Sekundärbildung oder höherem Bildungsniveau im Laufe ihres Lebens 3,4 Kinder gebären, Frauen ohne formale Bildung dagegen mit durchschnittlich 6,3 fast doppelt so viele. Der Abstand zu den Frauen mit Grundschulbildung ist demgegenüber nicht besonders groß, auch sie bekommen rund sechs Kinder.⁵⁹

Drittens wächst der Bedarf an Sekundärbildung, wenn immer mehr Kinder die Grundschule abschließen. Die bisherige Konzentration auf die Förderung der primären Bildung überschätzt die beruflichen Perspektiven, die Jugendlichen nach Abschluss der Grundschule offenstehen.⁶⁰ Die frühere Bildungs-

forschung ging noch davon aus, dass die ökonomische Rendite der Bildung (die Höhe des Lohneinkommens in Abhängigkeit vom Bildungsniveau) im Grundschulbereich am höchsten ist. Neuere Studien vermitteln ein differenzierteres Bild. Danach steigt das Lohneinkommen mit der Anhebung des Bildungsniveaus überproportional, während die Renditen der Bildung im Grundschulbereich stagnieren oder sogar sinken.⁶¹

Der Anteil der Jugendlichen, denen der Übergang von der Grundschule auf eine weiterführende Schule ermöglicht wird, ist in vielen Ländern der Welt nach wie vor gering. Dabei bestehen erhebliche nationale und regionale Unterschiede. So waren im Jahr 2010 in Indonesien nur 50 Prozent und in Myanmar sogar nur 40 Prozent der Jugendlichen zwischen 20 und 24 Jahren auf einer weiterführenden Schule, in einer Universität eingeschrieben oder hatten diese bereits abgeschlossen. In Malaysia dagegen lag der Anteil jener Jugendlichen dieser Altersgruppe, die 2010 entweder eine Sekundarschule oder eine Universität besuchten bzw. abgeschlossen hatten, bei über 90 Prozent, auf den Philippinen bei immerhin fast 90 Prozent.⁶² In Lateinamerika, im Nahen Osten, in Nordafrika und in Südasien bestehen ähnliche Divergenzen beim Anteil der Jugendlichen, die von der Grundschule auf eine weiterführende Schule wechseln. In Zentral- und Ostasien haben dagegen fast alle Jugendlichen die Chance, eine Sekundarschule zu besuchen, während ihr Anteil in den meisten Ländern Subsahara-Afrikas erheblich geringer ist.⁶³ Diese Jugendlichen erreichen das Erwachsenenalter ohne die schulische oder berufliche Bildung, die sie bräuchten, um ihr Potential zu entfalten.

kann jedoch dazu führen, dass sich formal gut qualifizierte, aber unzufriedene Kräfte in ihrer Aufwärtsmobilität blockiert sehen. Vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a. M. 1986.

⁶¹ Christopher Colclough/Geeta Gandhi Kingdon/Harry A. Patrinos, »The Changing Pattern of Wage Returns to Education and Its Implications«, in: *Development Policy Review*, 28 (2010) 6, S. 733–747 (736). In die Berechnung der ökonomischen Renditen der Bildung sind Arbeitslose nicht einbezogen. Ihr Anteil insbesondere unter jungen Akademikern ist gestiegen.

⁶² Robert J. Barro/Jong-Wha Lee, *A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010*, Cambridge, Mass.: NBER, April 2010 (Working Paper 15902), <www.barrolee.com>.

⁶³ Ebd.

⁵⁸ Pratham (Hg.), *Annual Status of Education Report (Rural) 2011*, Neu-Delhi 2012, S. 11f.

⁵⁹ John Bongaarts, *The Causes of Educational Differences in Sub-Saharan-Africa*, New York: Population Council, 2010 (Poverty, Gender, and Youth Working Paper 20), S. 17.

⁶⁰ Die Ausweitung der Primärbildung hat einen kohortenspezifischen Fahrstuhleffekt, der eine größere Nachfrage nach Sekundärbildung erzeugt und schließlich eine entsprechende Nachfrage nach qualifizierten Arbeitsplätzen. Dies

Beschäftigung

Ein drittes wichtiges Handlungsfeld, das beachtet werden muss, wenn man Jugendüberhänge für Entwicklung nutzen will, ist die Beschäftigungsförderung. Beschäftigung, ob als Selbstständiger oder Angestellter, bildet die Grundlage für Einkommen und trägt entscheidend zu Armutsreduzierung, Wachstum und sozioökonomischer Entwicklung bei – allerdings nur, solange die Arbeitskräftenachfrage mit der demografischen Transformation Schritt hält. Eine fundamentale Frage in diesem Zusammenhang ist daher, ob die wachsende Zahl Jugendlicher in produktiver Weise und ihrem Bildungsniveau entsprechend in den Arbeitsmarkt integriert werden kann.

Weltweit waren nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Jahr 2011 mehr als 75 Millionen der 15- bis 24-Jährigen arbeitslos.⁶⁴ Viele internationale Organisationen widmen den Jugendlichen und der Beschäftigungsförderung darum vermehrt Aufmerksamkeit: Die VN erklärten 2011 zum Jahr der Jugend, die EU plädiert neuerdings für Jugendbeschäftigungsgarantien⁶⁵ und der jüngste Weltentwicklungsbericht der Weltbank trägt den Titel »Moving jobs center stage«. Während die in den MDGs festgeschriebene Vorgabe, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle (MDG 1B) zu schaffen, noch quantitativ angelegt war, richtet sich das Bemühen heute eher darauf, die Qualität der Arbeitsplätze zu verbessern. Der Weltentwicklungsbericht 2013 enthält eine klare Botschaft: Nicht Wachstum führt zu Beschäftigung, sondern Beschäftigung und »good jobs« führen zu Wachstum und nachhaltiger Entwicklung. Gute Arbeitsplätze sind dadurch charakterisiert, dass sie den größtmöglichen Nutzen für die Gesellschaft haben, indem sie gleichzeitig den Lebensstandard heben, die Produktivität steigern und zu sozialem Zusammenhalt beitragen.⁶⁶

Eine entscheidende Rolle spielt der Zusammenhang von Bildungsniveau und Arbeitslosigkeit. Weltweit ist die Masse der arbeitslosen jungen Menschen gering

oder gar nicht gebildet. Gleichwohl wird das Risiko, arbeitslos zu werden, mit dem steigenden Bildungsniveau nicht automatisch geringer.⁶⁷ Am Beispiel des Nahen Ostens und Nordafrikas lässt sich das gut erkennen: Hier konnte (bei allen nationalen Unterschieden) in den vergangenen Jahrzehnten das sekundäre und tertiäre Bildungsniveau deutlich angehoben werden. Das trug aber weder zu mehr noch zu besserer Beschäftigung bei: So gehen auch weiterhin nur 8 von 100 jungen Frauen zwischen 15 und 24 Jahren im Nahen Osten einer Beschäftigung nach (Jugendbeschäftigungsquote), in Nordafrika sind es 12, in Ostasien beispielsweise dagegen mehr als 50.⁶⁸ Die sehr niedrigen Beschäftigungsquoten junger Menschen in Nordafrika und dem Nahen Osten haben mehrere Ursachen, die in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Kombination wirksam sind: Die Lohnvorstellungen der Jugendlichen liegen über dem Niveau, das Arbeitgeber für Berufseinsteiger zu zahlen bereit sind, die jungen Menschen bevorzugen Jobs im öffentlichen Sektor in einem Maße, dass Angebote der Privatwirtschaft für sie uninteressant sind, und es bestehen Diskrepanzen zwischen den Kenntnissen und Fähigkeiten, die mit den formalen Bildungsabschlüssen erworben wurden, und den Bedürfnissen der Privatwirtschaft.⁶⁹

Auf der anderen Seite können hohe Jugendbeschäftigungsquoten, wie etwa in Subsahara-Afrika, darin begründet sein, dass junge Menschen keine Möglichkeit haben, nach der Grundschule eine weitere Schul- oder Berufsausbildung zu erhalten. Sie sind dann zwar in irgendeiner Form beschäftigt, häufig aber in prekären Arbeitsverhältnissen, werden schlecht entlohnt und sind rechtlich unzureichend abgesichert. Ein wichtiger Indikator ist insofern die Entwicklung des Anteils der lohnabhängigen Beschäftigungsverhält-

⁶⁴ International Labour Organization (ILO) (Hg.), *Global Employment Trends for Youth 2012*, Genf 2012, S. 13.

⁶⁵ Europäische Kommission, *Junge Menschen in Beschäftigung bringen*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2012) 727 final, Brüssel, 5.12.2012.

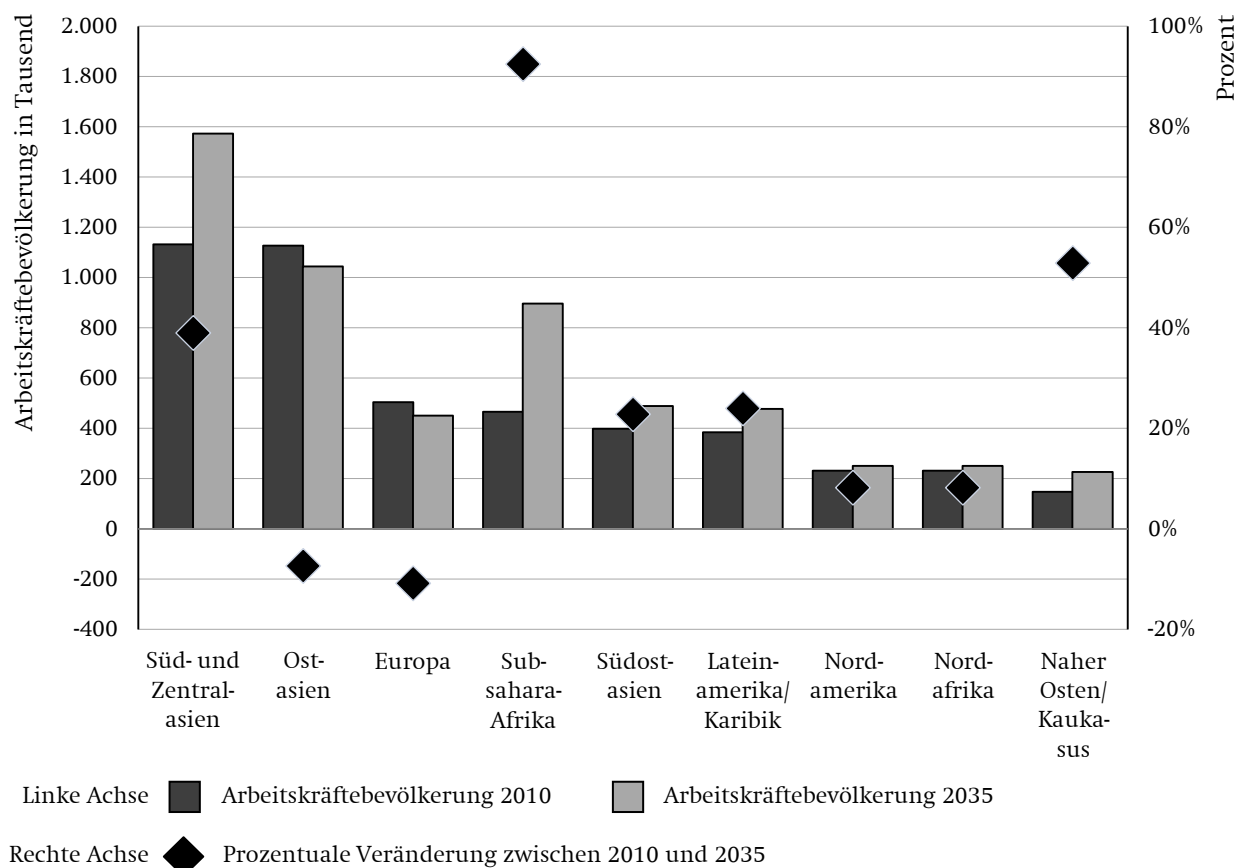
⁶⁶ International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (Hg.), *World Development Report 2013. Jobs*, Washington, D.C. 2012, S. 19.

⁶⁷ Aus diesem Grund gilt die Arbeitslosigkeit gerade in den ärmsten Ländern nicht als aussagekräftiger Indikator; African Development Bank (AfDB)/Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/United Nations Development Programme (UNDP)/United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) (Hg.), *African Economic Outlook 2011: Africa and Its Emerging Partners*, Paris 2012, S. 102.

⁶⁸ ILO (Hg.), *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, seventh edition, Genf, Oktober 2011.

⁶⁹ Näheres hierzu beispielsweise bei Navtej Dhillon et al., *Missed by the Boom, Hurt by the Bust: Making Markets Work for Young People in the Middle East*, Washington, D.C.: Brookings/Dubai: Dubai School of Government, 2009 (Middle East Youth Initiative), <www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2009/5/middle%20east%20youth%20dhillon/05_middle_east_youth_dhillon_final.PDF>.

Abbildung 5
Wachstum der Arbeitskräftebevölkerung 2010–2035 (nach Regionen)



Anmerkung: Regional aggregierte jährliche Wachstumsraten der Arbeitskräftebevölkerung finden sich in Tabelle 3 im Anhang, S. 31.

Quelle: UNDESA, Population Division, *World Population Prospects: 2010 Revision*, New York 2011; eigene Berechnungen und Darstellung.

nisse. In Subsahara-Afrika ist dieser Anteil zwischen 1991 und 2012 von 16 auf 21 gestiegen, damit aber immer noch sehr gering. Ähnliches gilt für Südasien, auch hier liegt dieser Anteil nur bei 22 Prozent.⁷⁰ Die Mehrheit der nicht lohnabhängig Beschäftigten leidet zudem unter fehlender Rechtssicherheit am Arbeitsplatz und nur marginalem Zugang zu sozialen Sicherungssystemen.

Was heute nicht wenige Entwicklungs- und Schwellenländer von den erfolgreichen Tigerstaaten unterscheidet, ist die Tatsache, dass es ihnen nicht in ausreichendem Maße gelungen ist, das Wirtschaftswachstum in erhöhte (produktive) Beschäftigung zu übersetzen, meist in Kombination mit einem verpassten strukturellen Wandel. Das arbeitsintensive Wachstum

in Südostasien brachte deutlich mehr Menschen in Beschäftigung als das kapitalintensive Wachstum, das in den vergangenen Jahrzehnten in Südasien, dem Nahen Osten, Nordafrika und den am schnellsten wachsenden Ländern Subsahara-Afrikas stattgefunden hat, darunter in Ghana, Kenia und Tansania. Insgesamt bleibt die mangelnde Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften in vielen Regionen der Welt eines der größten Entwicklungshindernisse, und zwar in verschärftem Maße, wenn das Bevölkerungswachstum anhält. So stellt die African Development Bank (AfDB) fest, dass in 90 Prozent der Staaten dieser Region eine zu geringe Nachfrage nach Arbeitskräften die Hauptursache für Arbeitslosigkeit und Unter-

⁷⁰ ILO (Hg.), *Key Indicators of the Labour Market* [wie Fn. 68].

beschäftigung bei Jugendlichen ist.⁷¹ Dieser Zusammenhang gilt dabei sowohl für Regionen mit niedrigem (Subsahara-Afrika und Südasien) als auch für solche mit hohem Bildungsniveau (Nahe Osten, Nordafrika und Osteuropa). Dies lässt vermuten, dass nicht das Bildungsniveau an sich Beschäftigungsperspektiven eröffnet, sondern erst die Vermittlung von Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt auch tatsächlich gebraucht werden. Genau hier müssen entwicklungspolitische Maßnahmen ansetzen. Denn der Druck auf die Arbeitsmärkte in jenen Ländern, die derzeit einen Jugendüberhang haben, wird absehbar noch zunehmen. Abbildung 5 (S. 25) zeigt das auf Schätzungen beruhende Wachstum der Arbeitskräftebevölkerung von 2010 bis 2035 nach Regionen sowie die prozentuale Veränderung in diesem Zeitraum.

Mit Ausnahme Europas und Ostasiens wird das globale Wachstum der Arbeitskräftebevölkerung nach Berechnungen der VN mindestens bis zum Jahr 2035 anhalten und erst danach allmählich abflauen. Subsahara-Afrika und der Nahe Osten/Kaukasus weisen gegenwärtig die höchsten Raten beim Wachstum der Arbeitsbevölkerung auf. Doch schon in den nächsten zehn Jahren wird sich dieses Wachstum im Nahen Osten/Kaukasus abschwächen, nicht aber in Subsahara-Afrika. In absoluten Zahlen gemessen werden Süd- und Zentralasien kurzfristig den größten Zuwachs an Arbeitskräften verbuchen. Von 2025 an werden aber in Subsahara-Afrika jährlich mehr junge Menschen auf den Arbeitsmarkt drängen als in Süd- und Zentralasien – Entwicklungen, die verdeutlichen, wie akut die schwierig zu lösenden Beschäftigungsprobleme in Regionen wie dem Nahen Osten und Subsahara-Afrika sind.

Gerade im Hinblick auf Bildung und Beschäftigung steht die Entwicklungszusammenarbeit vor komplexen Fragen. Nur durch eine sorgfältige Berücksichtigung der demografischen Trends und durch entsprechend ausgestaltete Programme und Projekte kann sie sinnvoll darauf Einfluss nehmen.

⁷¹ AfDB/OECD/UNDP/UNECA (Hg.), *African Economic Outlook 2011* [wie Fn. 67], S. 133.

Schlussfolgerungen

Überproportional große Jugendbevölkerungen bergen sowohl kurzfristige als auch mittel- und langfristige entwicklungspolitische Risiken. Sie bieten aber auch Chancen. Im Zuge des fortschreitenden demografischen Wandels, insbesondere der in nahezu allen Entwicklungsländern sinkenden Geburtenraten, werden sich die heute vorhandenen Jugendüberhänge verändern. Einige Staaten werden aufgrund hoher Geburtenzahlen noch einige Jahrzehnte solche Überhänge verzeichnen, aber in den meisten Staaten werden die Jugendüberhänge schon bald abnehmen. Damit verringert sich auch das Risiko innerstaatlicher Konflikte, die durch Jugendüberhänge induziert werden. Die Risiken, die sich aus der Alterung der betroffenen Gesellschaften ergeben, werden hingegen zunehmen – im schlechtesten Fall bevor die Staaten den demografischen Bonus nutzen können, der aus einem wachsenden Arbeitskräfteangebot bei rückläufiger Kinderzahl und noch relativ geringen Anteilen von zu versorgenden Älteren entsteht.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist besonders zu beachten, dass der demografische Wandel regional stark unterschiedlich verläuft. Diese Unterschiede müssen systematischer als bisher in den Blick genommen werden. Im Sinne des Mainstreaming-Ansatzes, den die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch in anderen Handlungsfeldern verfolgt (unter anderem bei den Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter, die Integration von Menschen mit Behinderungen und die Bekämpfung von HIV/AIDS), sollten auch die Auswirkungen berücksichtigt werden, die demografische Veränderungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft der Partnerländer und auf die dortigen Lebensbedingungen haben.

Diese Aspekte sollten auch in die jeweiligen Länder- und Schwerpunktstrategien einbezogen und bei der Evaluierung von Entwicklungsprojekten beachtet werden. Dazu sollte man auf nationaler und regionaler Ebene klare und messbare Indikatoren verwenden: zum Beispiel die Geburtenrate, die Säuglings- und Kindersterblichkeit, der Anteil der Jugendlichen an der erwachsenen Bevölkerung, das Wachstum der Arbeitskräftebevölkerung, die Lebenserwartung, der Anteil älterer Menschen und die Zu- und Abwanderungen. Zu ergänzen sind Indikatoren für sozioöko-

nomischen Fortschritt, etwa die Rate für den Übergang von der Grundschule zu einer weiterführenden Schule, Schulabschluss- und Beschäftigungsquoten, Anteile von Jugendlichen ohne Arbeit und Ausbildung, die Beschäftigungselastizität des Wachstums – also die Veränderung der Beschäftigung in Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum –, Anteile an informeller Beschäftigung sowie Abdeckung durch soziale Sicherungssysteme.

Ein solches entwicklungspolitisches Demografie-Mainstreaming und die dazu notwendige umfassende und langfristige Analyse sind mit zusätzlichem Aufwand verbunden. Insofern muss bei den betroffenen entwicklungspolitischen Akteuren mit guten Argumenten dafür geworben werden, diesen Aufwand zu treiben. Ein zentrales Argument wäre etwa, dass sich auf diese Weise sonst kaum erfassbare langfristige Entwicklungsrisiken und -chancen erkennen lassen. Würden demografische Prozesse berücksichtigt, könnten darüber hinaus wirkungsvollere Programme und Projekte erarbeitet werden.

Im Zuge einer differenzierteren Analyse lassen sich Länder und Ländergruppen identifizieren, bei denen die Beachtung demografischer Aspekte besonders dringlich ist:

- ▶ Entwicklungsländer mit anhaltend hohen Geburtenraten von mehr als fünf Kindern pro Frau können nicht von den positiven Effekten der demografischen Transformation profitieren. Die meisten dieser Länder liegen in Subsahara-Afrika, aus anderen Regionen sind aber auch Afghanistan, Jemen und Timor-Leste zu erwähnen. In diesen Ländern muss verstärkt in Maßnahmen investiert werden, die Familienplanung, reproduktive Gesundheit und den Zugang zur Bildung und Ausbildung betreffen. Denn sie selbst verfügen nur über geringe eigene Ressourcen und sind besonders häufig Opfer von Krisen und Konflikten. Gerade Länder, in denen Konflikte gewaltsam ausgetragen wurden, sind auf entwicklungspolitische Unterstützung angewiesen.
- ▶ Erfolge bei der Ausweitung der Grundschulbildung beleben grundsätzlich auch die Nachfrage nach Sekundärbildung, die in vielen Ländern immer noch beschränkt zugänglich und mit erheblichen Kosten verbunden ist. Gerade für Länder in einer

demografischen Übergangsphase, in denen der Anteil von Jugendlichen mit Sekundärbildung gering ist, sind Investitionen in den Ausbau dieser Bildung und die Hebung ihrer Qualität notwendig. Dies ist auch im Hinblick auf das generelle entwicklungspolitische Ziel der Geschlechtergleichheit von Belang, denn häufig sind Mädchen bei der Sekundärbildung nach wie vor benachteiligt. Länder, in denen die Rate jener gering ist, die von der Grundschule auf eine weiterführende Schule überwechseln, sind vor allem in Subsahara-Afrika zu finden (besonders gravierend: Angola, Mosambik und Tansania). Zu dieser Gruppe gehören aber auch Myanmar, Pakistan und Uruguay.

- ▶ Vielen Ländern Nordafrikas, des Nahen Ostens und des Kaukasus, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung weiter vorangeschritten sind, ist es bislang trotz günstiger demografischer Ausgangsbedingungen und einer erheblichen Steigerung des Bildungsniveaus nicht gelungen, den demografischen Bonus in eine demografische Dividende zu verwandeln. Gute Indikatoren dafür, dass eine solche Konstellation herrscht, sind die Beschäftigungselastizität des Wachstums oder der Anteil von Jugendlichen, die keine Arbeit haben und nicht in Ausbildung sind. In diesen Ländern hat die Beschäftigungsförderung zentrale Bedeutung. Ihren Jugendlichen und jungen Erwachsenen muss eine Lebensperspektive eröffnet werden, indem man ihnen bessere Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. Eine Beschäftigungsförderung, die sich auf eine Verbesserung des Arbeitskräfteangebots beschränkt, wird jedoch keinen Erfolg haben. Denn das eigentliche Problem der betroffenen Länder ist der Mangel an Arbeitsplätzen und damit eine geringe Arbeitskräftenachfrage. Die Entwicklungszusammenarbeit kann keine Arbeitsplätze schaffen. Aber sie kann die Privatwirtschaft stärken und den Aufbau von Infrastrukturen unterstützen, zum Beispiel einer zuverlässigen Elektrizitätsversorgung.
- ▶ Länder, in denen die Geburtenraten bereits rückläufig sind, sollten beim Aufbau von Alterssicherungssystemen unterstützt werden. Eine starke Alterung – so liegen etwa in Brasilien, Chile, Tunesien und Vietnam die Geburtenraten schon heute unterhalb des Bestanderniveaus der Bevölkerung von 2,1 Kindern pro Frau – schließt viele Möglichkeiten der Alterssicherung aus. Beispielsweise kommen umfassende umlagefinanzierte Systeme nicht in Frage, weil die Zeitspanne der Beitragszahlungen nicht ausreichen würde. In vielen

Ländern sind Menschen informell beschäftigt oder erhalten keine Löhne und verfügen im Alter oft nur über sehr geringe oder gar keine Ersparnisse. Pensionen gibt es häufig nur für Staatsbedienstete oder Armeangehörige. Eine Alternative, die auch in der internationalen Debatte über Alterung und soziale Sicherung verstärkt diskutiert wird, sind Sozialrenten (*social pensions*), die bedürftigen Älteren auch ohne vorherige Einzahlungen Unterstützung gewähren. Zu den Auswirkungen und Kosten solcher Sozialrenten gibt es inzwischen zahlreiche Studien und Erfahrungen, unter anderem in lateinamerikanischen Staaten. Speziell in asiatischen Staaten, in denen der Anteil informeller Beschäftigung besonders hoch ist, kann die Entwicklungszusammenarbeit nicht zuletzt durch Beratung beim Aufbau solcher Systeme wertvolle Hilfe leisten, sofern sie die Folgen des demografischen Wandels systematisch in Rechnung stellt.

- ▶ Schließlich nehmen im Zuge der generellen Ausweitung der Süd-Süd-Migration auch Wanderungen zwischen armen Entwicklungsländern zu. Bei allen positiven Folgen, die Migration für Entwicklungsprozesse zeitigen kann, bergen sowohl umfangreichere Abwanderungen als auch Zuwanderungen das Risiko, lokale Entwicklungsprozesse zu behindern oder sogar zunichtezumachen. Ob Migration schadet oder nutzt, hängt von den jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und davon ab, welche Formen Wanderungen annehmen. Ähnlich wie beim demografischen Bonus stellen sich positive Wirkungen nicht von selbst ein, sondern nur unter der Voraussetzung, dass die Wanderungen entsprechend gestaltet werden. Wenn Zuwanderer beispielsweise nicht ausreichend versorgt oder gar diskriminiert werden und mit Einheimischen um knappe Ressourcen konkurrieren, sind Konflikte wahrscheinlich. Konflikte drohen vor allem bei Massenfluchtbewegungen, aber auch bei freiwilligen Wanderungen. Entwicklungspolitik kann die betroffenen Länder beim Umgang mit Wanderungsbewegungen unterstützen. Dazu muss sie diese Bewegungen (als dritte demografische Komponente neben Fertilität und Sterblichkeit) systematisch beobachten und in ihren Konzepten berücksichtigen. Unterstützung kann auf vielfältige Weise geleistet werden, etwa durch eine partnerschaftliche Beratung zu Fragen der Migrationspolitik oder durch Migrationsprogramme, die jungen Menschen aus Entwicklungsländern eine befristete oder dauerhafte

Beschäftigung bieten und die Möglichkeit geben,
Arbeitserfahrungen im Ausland zu sammeln.

Die Debatte über die Folgeagenda für die Weltentwicklungsziele ab 2015 bietet eine gute Gelegenheit, demografischen Risiken und Chancen systematischer Beachtung zu schenken. Die Europäische Kommission hat mit ihrer Mitteilung vom Februar 2013 »A Decent Life for All: Ending Poverty and Giving the World a Sustainable Future«⁷² Vorschläge für die Ausgestaltung der zukünftigen Post-2015-Agenda unterbreitet. Auch die Teilnehmerstaaten des »Global Leadership Meeting on Population Dynamics« in Dhaka haben sich im März 2013 für eine systematische Einbeziehung von demografischen Aspekten in diesen Prozess ausgesprochen. Deren Regierungen betonen, dass sie Bevölkerungswachstum, demografische Alterung, Urbanisierung und Migration für zentrale globale Herausforderungen, aber auch für Chancen halten. Denn sie würden wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigung, Einkommensverteilung, Armut und soziale Sicherheit ebenso beeinflussen wie den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen, Bildung, Wohnungen, Wasser, Nahrung und Energie.

Dieser Auffassung, dass demografische Prozesse das Leben, die Lebensbedingungen und die Umwelt entscheidend beeinflussen, ist nur zuzustimmen. Ansatzpunkte für eine systematischere Einbeziehung dieser Prozesse sind auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vorhanden, werden bislang aber nicht ausreichend genutzt.

⁷² Siehe <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/2013-02-22_communication_a_decent_life_for_all_post_2015_en.pdf> (eingesehen am 22.5.2013).

Anhang

Abkürzungen

AfDB	African Development Bank
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
BNP	Bruttonationaleinkommen
CSAE	Centre for the Study of African Economies (Department of Economics at Oxford University)
HIV	Human Immunodeficiency Virus
ICPD	International Conference on Population and Development
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis (Laxenburg)
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
KILM	Key Indicators of the Labour Market
MDG	Millennium Development Goals
NBER	National Bureau of Economic Research (Cambridge, Mass.)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SRGR	Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	US Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen

Tabelle 2

Anzahl an Staaten mit Jugendüberhängen nach verschiedenen Bevölkerungsszenarien

Anteil Jugendliche an der erwachsenen Bevölkerung	2010	2025	2035			2050		
			Mittleres Wachstum	Hohes Wachstum	Geringes Wachstum	Mittleres Wachstum	Hohes Wachstum	Geringes Wachstum
> 35 Prozent	25	11	4	8	3	1	1	0
> 25 Prozent	104	66	54	62	42	31	43	15

Quelle: eigene Berechnung nach: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: 2010 Revision*, New York 2011.

Tabelle 3

Wachstum der Arbeitskräftebevölkerung (Personen zwischen 15 und 64 Jahren) regional

	2005–2015		2015–2025		2025–2035	
	Absolute Ver- änderung der Arbeitskräfte- bevölkerung in Tausend	Jährliche Wachstums- rate der Arbeitskräfte- bevölkerung	Absolute Ver- änderung der Arbeitskräfte- bevölkerung in Tausend	Jährliche Wachstums- rate der Arbeitskräfte- bevölkerung	Absolute Ver- änderung der Arbeitskräfte- bevölkerung in Tausend	Jährliche Wachstums- rate der Arbeitskräfte- bevölkerung
Welt	607 402	1,36%	444 188	0,89%	337 075	0,62%
Afrika	146 177	2,57%	180 691	2,48%	212 197	2,30%
Nordafrika (ohne Sudan)	19 302	1,81%	16 606	1,33%	13 445	0,96%
Subsahara-Afrika	126 875	2,75%	164 085	2,72%	198 752	2,54%
Asien	388 142	1,40%	235 689	0,76%	115 076	0,35%
Ostasien	71 126	0,64%	-22 754	-0,20%	-83 102	-0,76%
Zentral- und Südasien	218 139	1,95%	184 801	1,40%	148 147	0,99%
Südostasien	60 863	1,55%	41 421	0,93%	21 008	0,44%
Naher Osten/Kaukasus	38 014	2,66%	32 220	1,80%	29 022	1,38%
Lateinamerika/Karibik	57 339	1,51%	42 017	0,97%	22 317	0,48%
Zentralamerika	17 976	1,85%	15 082	1,32%	10 249	0,81%
Südamerika	36 696	1,43%	25 333	0,88%	11 870	0,39%
Karibik	2 668	0,99%	1 602	0,55%	198	0,07%
Europa	-2 168	-0,04%	-23 328	-0,48%	-22 819	-0,49%
Nordamerika	14 329	0,63%	6 410	0,27%	7 754	0,32%
Ozeanien	3 583	1,53%	1 155	1,02%	2 550	0,87%

Anmerkung: Die Daten zum Nahen Osten/Kaukasus sind in den aggregierten Daten zu Asien enthalten, da die Region, in der diese Länder liegen, von den VN als Westasien klassifiziert wird. Zu dieser Region gehören die kaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien, Zypern sowie die Staaten des Nahen Ostens Bahrain, Irak, Israel, Jemen, Jordanien, Katar, Kuwait, Libanon, Oman, die Palästinensischen Gebiete, Saudi-Arabien, Syrien, die Vereinigten Arabischen Emirate und die Türkei.

Quelle: eigene Berechnung nach: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: 2010 Revision*, New York 2011 (mittlere Variante der Bevölkerungsprojektionen).